GUIDO RIVA
VACALLO (Ticino)

# La Questione delle Zone franche di Gex e dell'Alta Savoia

## LA SENTENZA DI TERRITET E I SUOI EFFETTI ECONOMICI

TESI DI LAUREA

presentata alla Facoltà Giuridica dell'Università di Berna
per il conseguimento del Titolo di Dottore in Legge
(Relatore: Prof. Dr. R. König)

Tip. "LA TECNOGRAFICA" Varese - 1940

GUIDO RIVA
VACALLO (Ticino)

# La Questione delle Zone franche di Gex e dell'Alta Savoia

## LA SENTENZA DI TERRITET E I SUOI EFFETTI ECONOMICI

TESI DI LAUREA

presentata alla Facoltà Giuridica dell'Università di Berna
per il conseguimento del Titolo di Dottore in Legge
(Relatore: Prof. Dr. R. König)

Tip. "LA TECNOGRAFICA" Varese - 1940

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die Fakultät hat diese Arbeit am 25 Juli 1940 auf Antrag von Prof. Dr. R. Kônig als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

# Prefazione

*Al momento di pubblicare il nostro lavoro, sentiamo l'obbligo di ringraziare il chiarissimo professor Koenig che con paziente maestria ci fu di guida nell'elaborazione del nostro studio.*

*Il nostro ringraziamento vada pure al gentilissimo signor Lettore Madonna che, coi suoi consigli, contribuì a dare al nostro lavoro una forma nitida e pura.*

*Di particolare ausilio, pei suoi preziosi consigli e per il materiale utilissimo che mise a nostra disposizione fu pure l'egregio Dr. Borel del Segretariato dei Contadini Svizzeri. Teniamo per questo a pubblicamente ringraziarlo.*

*C'incombe inoltre il gradito dovere di porgere sentiti ringraziamenti al chiarissimo signor P. Comte, ispettore generale delle dogane federali il quale, attraverso alcune conversazioni che ci accordò, ci fece utilmente profittare della lunga esperienza ch'egli possiede in questa questione.*

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547625_0072

# Introduzione

*La questione delle zone franche di Gex e dell'Alta Savoia si presenta a colui che si accinge allo studio di essa come assai complessa e suscettibile d'essere esaminata sotto punti di vista differenti: infatti è facile distinguere in essa un aspetto economico, uno giuridico e uno politico; ma non meno facile è giudicare che tra questi vari aspetti, quello economico è indubbiamente il più importante in quanto costituisce l'essenza del problema stesso. Questi è, per sua natura, di carattere economico: basti pensare alle ragioni che condussero alla creazione delle zone franche, agli scopi che si perseguirono con quest'istituzione, alle cause che produssero le modificazioni e gli adattamenti alle nuove circostanze, ai rapporti che quest'istituzione voleva regolare; tutti quest'ordini di fatti sono di natura economica e condizionano in certo modo l'esistenza stessa del problema.*

*L'aspetto giuridico ha tuttavia una non trascurabile importanza; esso si riconnette ai differenti trattati coi quali furono create le zone franche, ai successivi accordi, convenzioni od altro che furono stipulati nel corso degli anni; e notevole importanza ha poi assunto quest'aspetto del problema nell'ultima fase della storia delle zone franche quando, a proposito dell'inserzione nel trattato di Versailles di una clausola riguardante le zone, le due parti, venute a disaccordo sulla portata di questa clausola, sottoposero la loro controversia alla Corte dell'Aja, ciò che diede luogo ad interessanti dibattiti sul punto di vista giuridico della questione. Ma ciò che vi è da osservare, in generale, sui rapporti giuridici di questo problema è che essi si limita-*

*rono a regolare dei rapporti economici, che, come fu notato, costituiscono il centro del problema.*

*Quanto all'aspetto politico, esso non presenta un reale interesse: con esso si vuol indicare l'utilità o l'opportunità per l'una o l'altra Nazione di comportarsi nei riguardi della questione delle zone franche in un dato modo: far valere i diritti ch'essa possiede o lasciarli scadere, concludere o cercare di concludere un accordo su tale oggetto della questione ecc.*

*Per quanto riguarda quest'aspetto si può osservare che è più generale degli altri, che abbraccia un campo più vasto, ma che appunto perchè meno delimitabile esso sfugge ad un'indagine concreta.*

*Ad aumentare la complessità della questione contribuisce il lungo passato che costituisce la storia della questione delle zone franche. Quasi un secolo e mezzo d'ininterrotti rapporti tra Ginevra e le zone non potrebbero essere oggetto di un minuto esame in una breve trattazione senza che questa riesca necessariamente superficiale. Meglio quindi, a questo riguardo, limitarsi allo studio di un breve periodo della storia stessa.*

*Limiteremo dunque il nostro lavoro allo studio della questione nel suo aspetto economico, facendo astrazione, per quanto ciò sia possibile e non rechi pregiudizio ad una chiara comprensione del problema, dagli aspetti giuridico e politico. D'altra parte limiteremo il nostro studio al periodo che va dal primo gennaio 1934, data dell'entrata in vigore della sentenza di Territet, ai giorni nostri, almeno per quanto lo consentano le statistiche sugli scambi commerciali tra la Svizzera e le zone, non trascurando tuttavia gli inevitabili riferimenti comparativi ad altri periodi della storia della questione.*

*Il nostro lavoro verrà diviso in due parti: la prima avrà per scopo di descrivere il sistema attualmente in vigore, quale esso risulta dalle disposizioni, dai provvedimenti, decreti ecc., presi in applicazione delle sentenze dell'Aja e di Territet. All'inizio della nostra trattazione, un breve cenno ai precedenti storici, varrà a chiarire la posizione storica dell'attuale problema che, come si noterà, ha, secondo le circostanze, variamente mutato. Dopo aver esaminato le disposizioni essenziali della sentenza arbitrale di Territet, punto capitale per lo*

*studio del problema che ci interessa, ci si soffermerà sul funzionamento di alcuni degli organi, delle istituzioni creati dalla sentenza stessa insistendo di più su quelli aventi carattere strettamente economico e facendo solo cenno di quelli a carattere amministrativo o tecnico.*

*Nella seconda parte invece si avrà cura di tracciare le ripercussioni e di notare gli effetti che i cambiamenti apportati al regime esistente dalle recenti sentenze hanno prodotto sulla vita economica delle regioni. Ci si baserà naturalmente per le nostre osservazioni e considerazioni sulle statistiche che riflettono gli scambi commerciali tra Ginevra e le zone.*

*Tutti gli autori che, nelle monografie, articoli di giornale od altro, si sono occupati del regime attuale, hanno a ragione insistito sugli innegabili difetti esistenti nell'attuale sistema e che turbano il regolare svolgimento nella vita economica. Abbiamo quindi cercato di porre in luce quelle imperfezioni del sistema che sembrano maggiormente intralciare i normali rapporti economici e che d'altra parte non dovrebbe essere difficile di correggere onde dare al sistema una soddisfacente soluzione.*

*Non abbiamo, nè era nostro scopo, detto alcunchè di nuovo su questo problema; il nostro breve lavoro non vuol essere altro che un modesto contributo allo studio di una vasta questione di cui sarebbe assurdo voler dare una definitiva e perfetta soluzione.*

# PARTE PRIMA

## Il nuovo Regime delle Zone Franche determinato dalla sentenza dell'Aia e dalla sentenza arbitrale di Territet

### Capitolo Primo

### BREVE CENNO SUGLI ANTECEDENTI STORICI SINO ALLA SENTENZA DI TERRITET

Rapporti economici tra il paese di Gex e l'Alta Savoia si riscontrano già a cominciare dal XIII secolo; ma essi non sono che i normali rapporti che si svolgono tra gli abitanti di regioni vicine, ispirati alla più grande libertà di commercio che trova la sua espressione in numerosi accordi che legano Ginevra da una parte e i conti di Savoia dall'altra. Gli Autori che in generale si occupano di questo periodo storico nella questione delle zone franche sono concordi ad ammettere che la libertà di commercio tra le due regioni appare come una necessità economica e geografica (1).

Tuttavia è solamente nel 1815 che si può dire cominci veramente la storia della questione delle zone franche. Il trattato di Parigi del 1815 è capitale per lo studio e la comprensione del problema, in quanto con esso e col successivo trattato di Torino del 1816 si fissano le condizioni che vengono a regolare i rapporti economici di Ginevra nei riguardi dei suoi vicini territori. Dal punto di vista territoriale il

(1) L. Cramer: *La question des zones franches de la Haute Savoye et du pays de Gex.* — Berna, 1919, pag. 4.
P. Francoz: *Le nouveau regime des zones franches.* — Paris, 1935, pag. 14.

trattato di Parigi del 20 Novembre 1815 proclama che « la linea delle dogane francesi sarà ritirata all'ovest del Giura, in modo da lasciare tutto il paese di Gex al di fuori di quella linea ». Ugualmente, col trattato di Torino del 15 Marzo 1816 si decise il ritiro delle dogane sarde molto più all'indietro di quanto fossero situate dapprima.

Il significato economico di questi due trattati è assai importante e permette, in certo modo, di comprendere tutta la complessa questione delle zone e di spiegarne i successivi svolgimenti e sviluppi fino ai giorni nostri. Ginevra, economicamente isolata dal resto della Svizzera, si trovava in quel tempo, in una situazione doppiamente svantaggiosa; ed invero da una parte le mancava ogni fonte di approvvigionamento per l'alimentazione della sua già densa popolazione; d'altra parte le sue industrie, i suoi già fiorenti commerci, non avevano la possibilità, in mancanza di un naturale e necessario retroterra, di trovare degli sbocchi per la vendita dei loro prodotti. Questo problema non esisteva nell'immediato periodo di 15 anni che precedettero l'entrata di Ginevra, in qualità di cantone, nella Confederazione Elvetica: infatti, come ben l'ha rilevato il Cramer nel suo studio sulle zone franche (1), « les echanges entre Genève et la Savoye devenus tous deux territoires communs du département du Léman, ont été libres. Cette union economique de quinze années fut une periode de prosperité agricole très grande, elle a inspiré dans la suite, aux populations de la Savoye, le desir d'acquerir una situation analogue, et c'est ce desir qui les a poussées a demander la suppression des barrieres douanieres de Genève par la création d'una zone franche ».

Sembra sia stato appunto questo desiderio, che abbia condotto l'abile diplomazia di Pictet de Rochemont a chiedere e ad ottenere i vantaggi concessi nei suddetti trattati. Lo scopo principale di questi è di creare attorno a Ginevra un necessario retroterra che serva a Ginevra nello stesso tempo di sbocco ai suoi prodotti e di fonte pei suoi rifornimenti alimentari. Significativo è, a questo proposito, l'art. 4 del trattato di Torino (1816) che dice: « la sortie de toutes les dénrées du duché de Savoye destinées à la consommation de le ville de Genève et du canton sera libre en tout temps et ne pourra ëtre assujettie à aucun droit, sauf les mésures generales d'administration par lesquelles sa Majesté jugerait à propos, en cas de disette, d'en défendre l'exportation de ses Etats de Savoye et du Piemont ».

La constatazione principale che si ricava dall'esame di questo periodo storico della questione è di indole economica e riflette il fatto

(1) L. CRAMER: *La question des zones franches de la Haute Savoye et du pays de Gex.* — Berne, 1919, pag. 5.

che l'accomodamento intervenuto è dettato dalla reciproca utilità delle regioni allo scambio dei loro prodotti.

Il secondo avvenimento importante nella storia della questione, facendo astrazione di altri eventi che non modificano sostanzialmente il sistema, come la sostituzione degli antichi pedaggi colle dogane federali, e il trattato di commercio tra la Svizzera e la Sardegna del 1851, è costituito dall'annessione della Savoia alla Francia nel 1850 e la conseguente creazione della « zona d'annessione ». Sono noti gli avvenimenti: la cessione da parte dell'Italia della Savoia alla Francia, il plebiscito organizzato in quella regione per sapere, non solo se gli abitanti approvino l'annessione francese, ma altresì se si accetti la creazione di una nuova zona franca che comprenda l'antica zona franca e una nuova porzione del territorio di recente annessione; l'approvazione a grande maggioranza di ambedue queste richieste. Ma quello che occorre rilevare a questo proposito è che l'istituzione di questa nuova « zona franca o zona d'annessione » era stata fatta per volontà del Governo francese, quindi unilateralmente, senza accordi o convenzioni internazionali di sorta, per cui lo stesso Governo francese poteva revocare questa sua istituzione, ma non però sopprimere nello stesso tempo l'antica zona sarda che, se aveva cessato di vivere di vita autonoma, tuttavia era sempre sostenuta da un trattato internazionale che non avrebbe potuto essere soppresso senza il consenso delle Parti contraenti, cioè della Svizzera e della Francia che aveva assunto gli obblighi incombenti un tempo al regno di Sardegna.

Le reciproche relazioni commerciali tra la Francia e la Svizzera relativamente alle zone franche dell'Alta Savoia, ivi compresa la grande zona furono concretate in un importante accordo, la convenzione franco-svizzera del 14 Giugno 1881, che, come fu riconosciuto dal Consiglio Federale nel suo messaggio del 31 Marzo 1882 alle Camere (1) rappresenta dei notevoli vantaggi per Ginevra, avuto sopratutto riguardo all'esistenza della zona franca, contante una popolazione di 200.000 abitanti.

La guerra doganale prodottasi nel 1893 tra la Francia e la Svizzera portò un grave colpo alle soddisfacenti relazioni regolate dal precedente accordo. Le alte tariffe introdotte nei rispettivi regimi doganali oltre a danneggiare notevolmente l'insieme del commercio tra le due Nazioni, annullavano tutti i vantaggi conseguiti nell'accordo del 1881 per facilitare i rapporti economici tra Ginevra e le zone franche. Questo anormale stato di cose non poteva ragionevolmente durare a lungo. Difatti un « modus vivendi » concluso nel 1895 e più tardi un

(1) *Feuille Federale*, 1882, pag. 682.

decreto del 1908 stabilivano di nuovo dei rapporti su di una base soddisfacente.

Un nuovo perturbamento nelle relazioni commerciali è arrecato dalla guerra 1914-18. La necessità in cui si trovava la Francia di impedire lo spionaggio, l'evasione dei capitali e l'eccessivo contrabbando, la indussero a prendere tali misure di sicurezza alla frontiera politica delle zone che il regime di favore diveniva praticamente inesistente.

Alla fine della guerra la Francia volendo approfittare del generale regolamento territoriale e politico che si andava elaborando alla Conferenza della Pace, per liberarsi anche di quello che essa riteneva un impaccio economico e politico, fece inserire, in questo senso, una clausola nel trattato di Versailles che diceva (1): « les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complementaires relatifs aux zones franches de la Haute Savoye et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circostances actuelles et il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays ».

Fu sull'interpretazione da darsi a questa clausola che nacquero le divergenze che condussero in seguito la Francia e la Svizzera, per regolare la loro divergenza, dinanzi alla Corte dell'Aja. La Francia l'interpretò infatti come se la clausola significasse la soppressione delle zone, la Svizzera invece sosteneva doversi solo procedere ad una modificazione e ad un adattamento dell'antico regime. Queste divergenze si poterono tuttavia, almeno momentaneamente, appianare e fu così firmata la Convenzione del 1921 con la quale si prevedeva la soppressione delle zone e l'istituzione di un regime di reciproche facilitazioni sulla base del comune interesse. Non può sfuggire tuttavia come questo sistema, facendo prevalere il punto di vista francese, lasciava la Svizzera senza più quelle garanzie giuridiche internazionali che le assicuravano una posizione di favore e un privilegio economico sancito dagli antichi trattati. Come è noto la Convenzione, approvata dalle Camere Federali fu però respinta dal referendum popolare il 18 Febbraio 1923. In ottobre dello stesso anno il Governo francese portava le sue linee doganali alla frontiera politica con un atto arbitrario e unilaterale e contro il quale la Svizzera naturalmente protestava: visto impossibile un accordo liberamente consentito tra le due Parti, si decise di affidare la controversia alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale dell'Aja.

Con questi fatti si chiude un'altra fase della complessa storia della questione delle zone; fatti che costituiscono ben più di un epi-

(1) *Trattato di Versailles*, art. 435, 1° e 2° cap., e l'annessa nota del Governo Svizzero.

sodio in quanto essi condizionano e sono la causa dell'attuale regime regime che è nato dalle decisioni della Corte dell'Aja e che appunto ci proponiamo di esaminare più da vicino nel nostro lavoro. L'attuale situazione del problema, che indubbiamente non è destinata a rimanere lungamente immutata, ma che diventerà a sua volta un episodio nell'evolversi dei fatti che caratterizzano la questione, è sorta, abbiamo detto, dalle decisioni della Corte dell'Aja. Questo Tribunale internazionale fu incaricato di una tripla missione: interpretare l'articolo 435 del trattato di Versailles, accordare alle Parti un periodo di tempo per ricercare, sulle basi di questa interpretazione, un terreno d'intesa amichevole, finalmente, qualora l'intesa si rivelasse impossibile, regolare il regime economico delle antiche zone franche « tenendo conto delle circostanze attuali » (1).

Per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 435, la Corte diede completamente ragione alla tesi svizzera, dicendo in sostanza che la Francia non poteva arrogarsi il diritto di sopprimere unilateralmente le zone franche stabilite sulla base dei vecchi trattati.

Per quanto riguarda invece l'organizzazione del regime delle zone, poichè le due parti non si erano potute accordare, la Corte nella sua sentenza del 7 Giugno 1932 dispone che:

1°) Il Governo francese dovrà riportare all'indietro la linea delle sue dogane conformemente ai trattati e agli atti, questo regime dovendo restare in vigore fino a quando non sia modificato da un accordo delle due parti e che questo ritiro delle dogane francesi debba effettuarsi al 1° Gennaio 1934;

2°) Tuttavia il ritiro delle dogane non pregiudica il diritto per il Governo francese di prelevare alla frontiera politica delle tasse fiscali non aventi il carattere di tasse doganali;

3°) Bisogna provvedere affinchè le importazioni di merci attraverso la linea delle dogane svizzere si effettuino in franchigia o in base a dazi ridotti.

Fu quest'ultimo punto che sollevò più difficoltà per la sua applicazione. È bene ricordare a questo proposito per una migliore comprensione della cosa, che verso la fine del processo dell'Aja, mentre la Francia e la Svizzera non si erano tuttora potute accordare sul regolamento della questione, il Consiglio federale autorizzò il suo rappresentante ai dibattiti della Corte, a fare una dichiarazione che doveva permettere alla Corte di rendere la sentenza definitiva su questa questione qualora essa lo reputasse opportuno. La Svizzera si

(1) H. Trémaud: *La question des zones franches.* — Paris, 1931, pag. 11.

impegnava, sempre attraverso la suddetta dichiarazione, a consentire, se la Francia gliene avesse fatta domanda nei dodici mesi susseguenti alla sentenza definitiva della Corte, che delle trattative per regolare questa questione avessero luogo con il concorso e la mediazione di tre esperti, e che, se le trattative non si concludessero tra le due parti, sarebbero stati questi esperti a stabilire un regolamento definitivo.

## Capitolo Secondo

## LA SENTENZA ARBITRALE DI TERRITET NELLE SUE DISPOSIZIONI ESSENZIALI

Sulla base della dichiarazione svizzera fatta davanti alla Corte il 22 Aprile 1932, la Francia chiese dopo quasi un anno dalla sentenza, che le trattative per regolare la questione delle facilitazioni o della franchigia da accordarsi da parte svizzera ai prodotti delle zone, si aprissero con l'aiuto dei tre « esperti-mediatori ». Le trattative ebbero luogo dal 9 al 12 Ottobre e dal 6 al 25 Novembre 1933 a Montreux-Territet; le delegazioni francese e svizzera erano rispettivamente presiedute dal Signor Coulondre, ministro plenipotenziario francese, e dal Signor Comte, ispettore generale delle dogane federali.

Le trattative, per quanto riguarda la possibilità della Francia e della Svizzera d'arrivare ad un accordo, non si conclusero, essendo i rispettivi punti di vista quasi inconciliabili. La Francia esigeva infatti l'entrata in franchigia in Isvizzera per la totalità della produzione agricola delle zone e delle grandi concessioni per gli articoli industriali delle zone stesse. La Svizzera invece sosteneva che, qualora la totalità della produzione delle zone entrasse nella Confederazione senza pagare tasse doganali, ciò avrebbe recato grande danno alla produzione Svizzera data la differenza dei costi di produzione nelle due nazioni.

Tuttavia se un accordo non si raggiunse sul punto principale e cioè sulle modalità delle importazioni ed esportazioni reciproche, su altre questioni accessorie fu invece possibile raggiungere un accordo almeno di principio: così, sulla possibilità della Francia di prelevare delle tasse fiscali alla frontiera e sul modo con cui queste tasse avreb-

bero potuto essere prelevate senza recare gran disturbo alle persone e senza intralciare eccessivamente il commercio. Un'altra questione su cui l'accordo fu raggiunto fu quella del tracciato delle zone; anche sulle misure di controllo da prendersi per verificare l'origine delle merci da importarsi, le due delegazioni si trovarono d'accordo. Su questi tre punti si dovrà parlare più lungamente quando si tratterà della organizzazione interna e del funzionamento del regime delle zone franche.

Il principio che ha guidato gli arbitri incaricati di trovare una soluzione alla questione della libertà d'importazione dei prodotti delle zone in Isvizzera, fu una dichiarazione fatta a più riprese dal Governo federale davanti alla Corte dell'Aja e cioè che il nuovo regime da istituirsi doveva essere un regime più liberale e giuridicamente più stabile che per il passato (1). Ora, il sistema fin'allora in vigore era un sistema che, sebbene comportasse delle notevoli facilitazioni e s'ispirasse quindi ad una concezione economica assai liberale nei riguardi dei prodotti delle zone da introdursi in Isvizzera, tuttavia, come si è già notato sopra, non si fondava su dei trattati ma era consentito liberamente dalla Svizzera onde stabilire un giusto equilibrio tra gli scambi. Esso comportava: 1°) una franchigia doganale senza limitazione di quantità e alla condizione di giustificare la loro origine per un certo numero di prodotti come il legno, le pietre da costruzione, le tegole ecc.; 2°) il sistema detto «del mercato» che consentiva d'introdurre in Isvizzera in franchigia dei prodotti originari delle zone destinati al mercato ginevrino, come i legumi freschi, le frutta fresche, le patate ecc. fino a concorrenza di cinque quintali per volta; 3°) l'ammissione in franchigia di alcuni prodotti nei limiti di alcuni contingenti fissati (vino, formaggio e latte); 4°) un sistema di contingenti, ammessi a tasse fisse o ridotte (bestiame, cuoio, pelli).

Questa breve descrizione del sistema allora in vigore permetterà meglio di confrontarlo con quello fissato dagli arbitri a Territet: si vedrà che la differenza tra i due sistemi è minima.

I cinque punti principali che caratterizzano il sistema stipulato a Territet e che intende regolare l'ammissione dei prodotti delle zone a destinazione della Svizzera, sono i seguenti:

1°) Illimitata franchigia per la totalità della produzione dell'agricoltura e dei rami affini, così pure per i prodotti minerali allo stato grezzo;

2°) Importazione in franchigia, ma nei limiti dei crediti all'importazione, dei prodotti fabbricati o manufatti;

(1) Pubblicazione della Corte Perman. Giust. Internaz - Serie *C*, n. 171, vol. II, pag. 886.

3°) Una convenzione che permette, in condizioni eccezionali, delle restrizioni temporanee al sistema della franchigia illimitata;

4°) Istituzione di un organo di conciliazione e di controllo;

5°) Una procedura arbitrale (1).

Se all'Aja fu data ragione alla Svizzera per quanto concerneva il mantenimento delle zone franche e l'interpretazione in suo favore dell'articolo del trattato di Versailles, a Territet invece prevalse la tesi francese. Benchè infatti le condizioni imposte alla Svizzera sull'importazione dei prodotti delle zone non siano più gravose di quelle già esistenti, la Svizzera prima era libera di revocare quando lo credesse opportuno le facilitazioni concesse, mentre ora è legata da una convenzione a cui non potrà sottrarsi unilateralmente.

Se dunque l'arbitrato di Territet non istituì, secondo i principî prefissi, un regime più liberale del precedente, ne istituì uno giuridicamente più stabile.

Tuttavia a questo principio innegabilmente liberale della esportazione in Isvizzera della totalità della produzione agricola delle zone, furono apportate delle limitazioni che giustamente tengono conto delle eventuali crisi che potrebbero turbare il mercato svizzero qualora queste esportazioni si sovrapponessero ad una già ingente produzione nazionale svizzera. Queste restrizioni concernono soprattutto il vino, il latte e prodotti similari, e il bestiame. Queste limitazioni furono subito applicate a causa della crisi che attraversa l'economia mondiale in generale e Svizzera in particolare; è noto infatti che le Autorità svizzere hanno applicato alcuni provvedimenti intesi a mantenere i prezzi dei prodotti agricoli ad un livello più elevato di quello che risulterebbe dal libero gioco delle leggi economiche. Queste limitazioni concernono l'ammissione dei seguenti prodotti:

In franchigia:

*Latte*: 25.300 litri al giorno.

(Le importazioni di panna sono conteggiate sul contingente in ragione di 10 kg. per un litro di panna).

La ripartizione del contingente tra gli aventi diritto fa l'oggetto di uno speciale accordo, ai termini del quale la quantità disponibile è ripartita tra i produttori delle zone che possiedono dei contratti con gli importatori svizzeri.

(1) Vedi il testo della « sentenza arbitrale del 1° dicembre 1933, relativa all'importazione in Isvizzera dei prodotti delle zone franche del paese di Gex e dell'alta Savoia ».

*Formaggio*: 250.000 Kg. all'anno.

*Burro*: 65.000 Kg. all'anno.

*Vino*: 8.000 Ettolitri all'anno.

A TASSE DOGANALI RIDOTTE:

*Tori, buoi e mucche*: 1000 capi all'anno - 15 Frs. per capo.

*Vitelli*: 3000 capi all'anno - 7 Frs. per capo.

*Suini*: 1000 capi all'anno - 5 Frs. per capo.

Queste restrizioni sono fissate per dieci anni: la Svizzera quindi non potrà durante questo tempo chiedere nuove limitazioni protettive del suo mercato.

Se i prodotti agricoli sono normalmente liberi ed eccezionalmente contingentati, i prodotti industriali delle zone invece sono normalmente contingentati; i crediti all'importazione che concernono i contingentamenti dei prodotti industriali vengono riveduti ogni cinque anni.

Per dare un'idea della qualità e della quantità dei contingenti diamo qui un breve elenco dei prodotti principali che dopo essere stati fissati al limite del contingente col primo Gennaio 1934, furono riveduti col primo Gennaio 1939:

| Prodotti industriali delle zone | Contingente Q.li |
|---|---|
| Cuoio per suole e per bardature | 600 |
| Legno squadrato, segato in lungo (assi, traverse ecc.), asse piallate, scannellate, ecc. | 8.000 |
| Mobili e affini | 275 |
| Pietre granulate per mosaici | 3.000 |
| Marmi di Thoiry e altri | 800 |
| Opere di tagliatori di pietre | 10.000 |
| Oggetti vari in cemento | 4.000 |
| Tegole e tubi in argilla | 70.000 |
| Vasi, piastre di vetro e oggetti affini, ornamenti architettonici, prodotti artistici in terracotta | 3.000 |
| Serramenti e affini | 100 |
| Acqua di Javell, lisciva, soda | 500 |

Ci siamo limitati ad enumerare i principali prodotti industriali per poter rendere conto al lettore dei tipi, delle qualità, della quantità della produzione delle zone.

Interessante è poi notare come si sia convenuto di considerare questi prodotti industriali come originari delle zone. Saranno considerati originari delle zone:

1°) Quei prodotti industriali che hanno subìto in zona franca una trasformazione completa che ha fatto loro perdere la individualità originaria;

2°) Quei prodotti che hanno subìto in zona un notevole lavoro e nei quali la materia prima d'origine delle zone, la mano d'opera delle zone incorporata e la parte di spese generali, rappresenteranno in principio il 50% almeno del prezzo di costo.

Si prenderanno egualmente in considerazione l'origine degli elementi essenziali del prodotto, l'importanza del processo di fabbricazione, l'origine della proprietà intellettuale e le condizioni particolari a ciascun ramo di fabbricazione.

## Capitolo Terzo

## L' ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE ZONE ED IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA CONCORDATO A TERRITET

Se le disposizioni della sentenza di Territet riguardanti il regolamento delle importazioni in Isvizzera dei prodotti delle zone, costituiscono indubbiamente la parte più importante della sentenza e la ragione stessa di essa, tuttavia altre misure importanti furono prese in quella medesima occasione per dare al nuovo sistema la possibilità di funzionare in modo soddisfacente e senza che a breve distanza di tempo si dovesse di nuovo procedere ad una nuova revisione di tutto il regime. Abbiamo visto a questo proposito come giustamente gli arbitri di Territet si fossero preoccupati dei periodi di crisi economica che avrebbero certamente turbato le normali vicendevoli relazioni commerciali se la totalità della produzione agricola ed industriale delle zone fosse ammessa in franchigia in Isvizzera, e come, per prevedere ed ovviare a questi inconvenienti si stabilissero dei contingenti

per determinati prodotti e come questi dovessero essere sottoposti ad una periodica revisione per adeguarli alle necessità del momento.

Tra le altre principali misure prese si devono enumerare la delimitazione del tracciato delle zone, i provvedimenti di controllo e d'ispezione delle merci, l'istituzione di una commissione mista per risolvere le eventuali controversie, l'organizzazione per il prelevamento di una tassa fiscale da parte francese sui prodotti entranti in zona, tutte misure queste che hanno un carattere, in certo modo, tecnico, ma che è necessario ben chiarire onde rendersi conto esattamente del nuovo regime e valutarne giustamente le conseguenze e le ripercussioni nel campo economico.

## 1. - Le zone franche nella loro configurazione geografica.

Gli attuali confini delle zone furono fissati con un decreto del Governo francese del 15 Dicembre 1933 in applicazione della disposizione della sentenza della Corte dell'Aja che imponeva di indietreggiare la propria linea doganale in conformità degli antichi trattati che regolavano questa questione. La prima osservazione che va fatta a proposito del nuovo tracciato è che esso non tiene sovente in alcun conto gli interessi economici delle zone stesse e crea quindi un ostacolo alla loro espansione e al loro sviluppo.

Indubbiamente una delle cause per cui la nuova delimitazione delle zone franche non risulta soddisfacente ed opportuna è costituita dal fatto che da parte francese si escluse ogni collaborazione e partecipazione svizzera all'elaborazione dei nuovi confini. La partecipazione svizzera a quest'opera avrebbe dovuto apparire naturale dato l'interesse che ha la Svizzera a che il regime delle zone risulti nel suo complesso il più favorevole e presenti la massima utilità per tutti gli interessati.

Per quanto riguarda la zona di Gex i confini appaiono qui soddisfacenti perchè si avvicinano molto alle antiche delimitazioni: essi sono costituiti dalla cresta stessa del sistema montagnoso del Giura e comprendono un territorio che fa, non solo economicamente ma anche geograficamente, parte della regione di Ginevra.

Molti rimproveri possono essere invece rivolti per quanto riguarda il tracciato della zona sarda. Questa si trova infatti praticamente separata dalla zona di Gex, cosicchè coloro che si recano dall'una all'altra zona sono costretti a transitare per territorio francese propriamente detto con lo svantaggio che deriva dall'essere così sottoposti due volte al controllo doganale.

La strettoia tra Annemasse e Machilly costituisce un non senso dal punto di vista dell'unità delle zone. Non è infatti neppure possibile di costruirvi una strada dato che a Puplinges le due dogane (limiti dei confini politico e doganale francese) distano pochi metri l'una dall'altra.

A giustificazione di questo stato di cose si può obbiettare che la preoccupazione di coloro che tracciarono i confini delle zone, fu di escludere da queste i centri di importanza industriale o non più solo agricola in modo da conservare alle zone quella funzione che originariamente esse presentavano nei confronti di Ginevra : funzione cioè di approvvigionamento e non di dannosa concorrenza. Fu in base a questo principio che si esclusero dalle zone località quali Annemasse, Ville le Grand, Douvaine e St. Cergues.

Se indubbiamente questa preoccupazione è lodevole e mira ad una migliore sistemazione del regime delle zone, tuttavia non è men vero che un tracciato che rispetti e incoraggi lo sviluppo delle zone sulla base della loro naturale vita economica è augurabile, e d'altra parte deve essere realizzato con una benevola collaborazione delle due parti.

## 2. - Le ispezioni e le misure di controllo nelle zone (1).

Il fatto che il territorio delle zone è aperto alle importazioni in franchigia non solo dei prodotti originari di Francia e di Svizzera, ma anche di quelli dei paesi terzi, dà luogo a degli abusi che occorre reprimere. È questa una questione su cui i Governi Francesi e Svizzero, convennero di comune accordo a Territet e su cui decisero di prendere le misure necessarie. A tutto questo risale l'origine della creazione dei « controllori di zona ». Questi agenti hanno la funzione di controllare l'insieme della produzione industriale ed agricola delle zone per stabilire quali prodotti siano effettivamente originarii delle regioni di cui si tratta e quali invece provengano da paesi terzi. A questo scopo il controllore riceve prima del 15 Gennaio di ciascun anno una dichiarazione di produzione da tutti i produttori situati nella zona di sua competenza. Gli agricoltori indicano la loro situazione, la superfice delle loro terre, il numero di persone occupate, i capi di bestiame, le macchine agricole, le quantità dei prodotti raccolti ecc. Il controllore dovrà assicurarsi della veridicità di queste dichiarazioni e potrà esigere la prova delle loro asserzioni, sanzionando eventual-

(1) Vedi la completa descrizione che fa del sistema di controllo e di ispezione, P. Francoz : *Le nouveau regime des zones franches.* — Parigi, 1935, pp. 29 sg.

mente con multe i contravventori. Quando le dichiarazioni rispondano alla verità il controllore rilascia agli interessati dei « certificati d'origine ». Accompagnati da questo certificato i prodotti spediti dalla zona in Francia od in Svizzera, beneficiano della franchigia doganale. Per reprimere ancora più efficacemente gli abusi i controllori si tengono in contatto con le dogane svizzere. Il controllore riceve inoltre un esemplare delle dichiarazioni di importazione in zona ed è così al corrente di tutto ciò che entra nella zona e conosce il destinatario della merce introdotta. Tralasciamo gli altri particolari di questo sistema che se a tutta prima sembra alquanto complicato, si rivela tuttavia assai efficace per il buon funzionamento del regime e per mantenere uno stato di fiducia tra le popolazioni.

### 3. Le tasse fiscali prelevate dalla Francia.

La percezione di tasse fiscali fu autorizzata dalla Corte dell'Aja nella sua sentenza, ma l'origine di queste tasse che vengono a sostituirsi alle tasse doganali prelevate durante il periodo in cui le zone franche erano state soppresse, risale alle disposizioni prese, durante il periodo bellico, dalla Francia nel 1914. Fu dapprima un semplice controllo che nel 1919 si trasformò in un vero e proprio prelevamento di tasse previste dalla legislazione francese e corrispondenti a delle tasse interne.

Quando, nella seconda parte del nostro studio, faremo la critica del sistema in vigore ci occuperemo anche della percezione di queste tasse fiscali alla frontiera politica francese e degli inconvenienti ch'esse sollevano; ci limitiamo qui a descrivere il sistema e a dare l'idea del suo funzionamento.

Benchè la cosa non sia nettamente definita, tuttavia, a detta del Governo francese, la natura delle tasse prelevate è puramente fiscale.

Questa categoria di tasse attualmente prelevate comprende tutti i diritti e le tasse che vengono percepite per la produzione, la preparazione, la circolazione, il consumo, la vendita o l'acquisto di merci e così pure le limitazioni ed i divieti risultanti sia da monopolio, sia da regime fiscale interno, sia da prescrizioni generali applicabili a tutto il territorio nazionale francese ed in particolare da quelle relative all'ordine e alla salute pubblica e alla circolazione delle persone e dei veicoli. Indicheremo quali siano le tasse principali prelevate:

1) Tassa sulla cifra d'affari.

2) Tassa di lusso.

3) Tassa sugli alcool, sui benzoli e le benzine, sul caffè, cioccolato ecc.
4) Tassa di scambio sulle spedizioni, arrivi per ferrovia e sui pacchi postali.
5) Tassa sulla patente per i viaggiatori di commercio.
6) Tassa sui lasciapassare per automobili.
7) Divieto di entrata dei prodotti oggetto di monopolio di Stato (tabacchi, fiammiferi ecc.).
8) Divieto di carattere sanitario concernente gli animali vivi.
9) Formalità derivanti dalla necessità di salvaguardare la salute pubblica (colera, peste, tifo ecc.).
10) Divieto d'importazione dei prodotti contrari alla morale pubblica.
11) Divieto d'importare prodotti che non adempiano alle condizioni cui sono sottoposti i prodotti similari fabbricati all'interno ecc. ecc. (1).

Ci siamo limitati a dare solo l'indicazione di alcune tasse prelevate affinchè ci si possa rendere conto del sistema e della natura di queste tasse. L'aliquota di queste tasse era assai elevata, specialmente per quanto concerne la tassa all'importazione riguardante la cifra di affari e quella sugli oggetti di lusso, che era per la prima del 2,4 e 6 % a seconda del lavoro incorporato nell'oggetto, e dal 7 al 16 % per gli oggetti di lusso. La percentuale è stata ora ridotta al 2 % per queste due tasse, ciò che rappresenta una facilitazione notevole sull'entità degli scambi (2).

La differenza tra la tassa doganale che era prelevata sui prodotti e l'attuale tassa fiscale è di circa il 50 % in meno, ora che viene prelevata solo la tassa fiscale. Tuttavia non si può non rilevare come questo sistema favorisca i prodotti provenienti da paesi a basso costo di produzione mentre invece reca pregiudizio a dei paesi in cui, come la Svizzera, il costo di produzione è assai elevato. Anche qui quindi, una revisione del metodo in vigore s'impone per dare al regime una maggiore efficacia.

### 4. - La commissione permanente Franco-Svizzera.

L'idea di creare una commissione che sorvegli tutto il complicato funzionamento del regime delle zone franche istituito a Territet,

(1) Vedi per una più particolareggiata descrizione del sistema fiscale vigente: P. Francoz, *op. cit.*, pp. 55 sg.
(2) P. Francoz, *op. cit.*, pag. 65.

dev'essere ritrovata nelle trattative che ebbero luogo a Berna nel 1921 e che si conclusero nella convenzione la quale, com'è stato già detto, non fu applicata in seguito al contrario referendum del popolo svizzero.

Quest'idea fu poi ripresa dai negoziatori di Territet (1) i quali la concretarono e ne stabilirono le basi legali tracciate all'articolo 7 del regolamento di Territet; e non si potrebbe, in uno studio del sistema delle zone franche, tralasciare di descrivere seppur sommariamente le funzioni ed i compiti di questa commissione.

Essa è composta di tre membri svizzeri e di tre francesi; il Presidente, il cui voto nelle decisioni non è preponderante, è scelto alternativamente tra i membri francesi e svizzeri. La maggioranza minima richiesta nelle proposte è di 4 volti contro 2.

Le funzioni più importanti della commissione permanente consistono nel trovare una soluzione a tutte quelle difficoltà che potrebbero nascere dall'applicazione dei regolamenti del regime, e nella sorveglianza sull'esecuzione delle misure di controllo prese per impedire le frodi.

Essa ha inoltre il compito di proporre delle modificazioni ai crediti d'importazione che devono essere periodicamente fissati. Le domande per la limitazione dei contingenti che la Svizzera può presentare sono esaminate in via preliminare dalla commissione che giudica sulla loro accettabilità. Se non è possibile addivenire una decisione, per esempio nel caso in cui non si raggiunga la dovuta maggioranza di voti, la questione controversa è sottoposta ai due rispettivi Governi i quali cercheranno di giungere ad una soluzione per via diplomatica (art. 8 del Regolamento). Se una controversia sull'interpretazione o l'applicazione del regolamento di Territet non viene risolta entro un periodo di tempo ragionevole, ciascuna delle due parti potrà chiedere che sia sottoposta ad arbitrato. I due Governi designeranno di comune accordo un unico arbitro. In mancanza d'accordo, la controversia sarà portata davanti ad un tribunale arbitrale composto di 5 membri di cui uno è designato dalla Svizzera, l'altro dalla Francia, gli altri tre per accordo delle due parti; la sua decisione sarà definitiva.

Vogliamo sottolineare il fatto che l'opera della commissione si è dimostrata preziosa in molte occasioni: ci basti enumerare ad esempio le controversie felicemente risolte dalla commissione a proposito dell'importazione di bestiame in Isvizzera, importazione resa perico-

(1) P. Francoz, *op. cit.*, pag. 67.

losa dalla malattia dell'afta epizootica. Un'altra questione che si pose alla commissione fu quella della importazione dei vini delle zone in Isvizzera che non poteva farsi secondo antichi accordi, se non dal primo gennaio. In seguito all'intervento della commissione fu possibile trovare una via d'intesa per la quale i produttori di vino furono ammessi al mercato di Ginevra al momento della raccolta, cosicchè lo smercio poteva effettuarsi più rapido e proficuo. Altre questioni risolte concernevano l'importazione del latte, del miele, l'organizzazione del traffico dei prodotti per riparazioni e per rifiniture ed altre questioni numerose.

Si può quindi affermare che nel quadro del regime delle zone franche l'istituzione della commissione permanente franco-svizzera si è dimostrata un organo utilissimo ed ha contribuito in modo notevole a rafforzare i rapporti franco-svizzeri sotto ogni punto di vista (1).

### 5. - Il sistema di vendita detto « del mercato ».

Siamo del parere che non si potrebbe dire di aver dato una esauriente descrizione del nuovo regime delle zone franche senza accennare brevemente ad una particolarità di questo sistema e cioè alla vendita detta « del mercato » (2); sistema che era praticato su larga scala nell'antico regime e che fu lasciato nel nuovo perchè il periodo di transizione dall'antico al nuovo si effettuasse senza troppi bruschi cambiamenti nelle abitudini delle popolazioni. Attraverso questo sistema i prodotti provenienti dalle zone a destinazione della Svizzera dovevano essere condotti personalmente dal venditore sul luogo di vendita e non spediti ad un rivenditore o al compratore. Questa è la regola che permane tuttora in vigore. Inoltre il peso di ciascuna spedizione non deve oltrepassare i 500 kg. Questo sistema è applicabile al pane, al pollame, alle uova fresche, ai legumi e al miele. I prodotti sono naturalmente esenti dal pagamento di ogni tassa, ma a condizione che siano accompagnati da un certificato rilasciato non più dal controllore come nel sistema di importazione normale, ma dal Sindaco del comune dove risiede il produttore (3)

Inoltre, onde ovviare agli abusi che potrebbero verificarsi, è prevista una collaborazione tra le dogane Svizzera e Francese per impedire l'utilizzazione abusiva dei certificati d'origine.

---

(1) Una più completa descrizione dei compiti e delle funzioni della « Commissione » la si trova nell'opera cit. di P. Francoz, pag. 67.

(2) Vedi l'allegato al regolamento sulle importazioni in Isvizzera dei prodotti delle zone - I.-B.

(3) P. Francoz, *op. cit.*, pag. 49.

## 6. - Le relazioni tra zone franche e il restante territorio francese.

Benchè questa questione non rientri nel quadro del nostro studio che intende sopratutto indagare le relazioni economiche tra le zone e la Svizzera, tuttavia sarebbe dare dell'aspetto generale del problema un quadro incompleto se non si parlasse anche brevemente delle relazioni tra le zone e il territorio francese soggetto al normale regime interno. Da parte francese le esportazioni nelle zone avvengono in franchigia doganale come per tutti gli altri paesi del mondo. La Francia viceversa non ammette che tutti i prodotti provenienti dalle zone entrino in territorio francese senza pagare le normali tasse doganali. Tuttavia essa fa un'eccezione a questo principio generale per i prodotti originarii delle zone e che possono provare la loro origine.

E questo è facilmente comprensibile dato che, tutto sommato, il territorio delle zone fa parte politicamente del territorio francese. Come abbiamo detto, i prodotti devono essere veramente originarii delle zone perchè se essi solamente contengono delle materie provenienti da altri paesi incorporate nei prodotti fabbricati nelle zone, questi prodotti dovranno pagare la tassa doganale di cui quelle materie stesse sarebbero gravate alla loro entrata in Francia. Il rilascio dei certificati d'origine è sottoposto alla stessa procedura che quella già da noi esaminata per le importazioni in Isvizzera.

A queste complicazioni per l'importazione di prodotti delle zone in Francia si aggiungono anche notevoli intralci per le persone che da un posto in territorio francese vogliono recarsi in un'altra località sempre situata in territorio francese ma per raggiungere la quale occorre attraversare il territorio delle zone. La persona che vuole compiere questo tragitto dovrà sottoporsi a due ispezioni : una all'entrata in zona e un'altra all'uscita. Queste formalità sono tali da apportare non solo un grave dispendio finanziario, ma altresì costituiscono un intralcio per gente della stessa nazionalità che è costretta a sottoporsi a dei controlli per recarsi in luoghi situati negli stessi limiti del territorio nazionale. Questi ultimi motivi sono evidentemente d'ordine psicologico, ma tuttavia abbastanza gravi. A tutto ciò va aggiunto il pericolo del contrabbando che, come è noto, può recare grave danno alle normali entrate doganali sottraendo, per prodotti sottoposti alle tasse, la tassa medesima.

# PARTE SECONDA

## Le conseguenze dell'applicazione del nuovo regime sulle relazioni commerciali, e le ripercussioni sulla vita economica

### Capitolo Primo

### I RAPPORTI ECONOMICI TRA GINEVRA E LE ZONE FRANCHE

Quando, al principio del secolo scorso, furono create le zone franche di Gex e la Sarda, lo scopo principale di coloro che stipularono e vollero questa istituzione fu soprattutto di assicurare l'approvvigionamento alla città di Ginevra e, nello stesso tempo di permettere alla città d'esportare i suoi prodotti liberamente in un naturale retroterra. La questione delle zone franche va sempre considerata sotto il punto di vista della funzione originaria che le zone franche stesse avevano assunto nei confronti di Ginevra. Ed anche non va mai dimenticata la posizione eccezionale del Canton di Ginevra che si stacca quasi dal resto della Svizzera benchè di questa faccia politicamente parte. Per tre lati esso ha di fronte il territorio francese ed è solo attraverso uno stretto passaggio di appena 4 km. che il Cantone comunica con il resto della Svizzera.

Indubbiamente per chi volesse ricercare le ragioni della creazione delle zone, queste che abbiamo indicato appaiono come le più certe e visibili. Tuttavia non può sfuggire come coloro che per primi si preoccuparono di questo problema e lo risolsero coll'istituzione delle zone franche attorno a Ginevra, non fecero che dare una veste giuridica agli elementi naturali già esistenti e che formavano la base e l'essenza stessa delle vicendevoli relazioni economiche che allora già si svolgevano: questi elementi naturali sono di natura essenzialmente economica e risultano dal fatto che le due località confinanti, Ginevra e il territorio che doveva in seguito costituire le zone, avevano

una produzione che oggi si chiamerebbe, in termini economici, complementare; da una parte infatti il territorio circostante a Ginevra dava quasi esclusivamente prodotti agricoli e in quantità assai superiore al normale consumo interno delle zone; dall'altra Ginevra aveva un'attività improntata, sin dai tempi più lontani, a caratteristiche industriali e commerciali. Le due produzioni sono dunque strettamente legate l'una all'altra. In base a queste considerazioni lo sviluppo di Ginevra risente in modo favorevole o sfavorevole delle trasformazioni e dei mutamenti che subisce il regime delle zone: così come la creazione della grande zona nel 1850 ha avuto benefiche ripercussioni sulle attività economiche di Ginevra, la soppressione delle zone nel 1923 influisce sfavorevolmente sull'andamento economico di Ginevra in quel periodo: e non è difficile pensare che una delle cause della depressione di cui soffre Ginevra ancora in questi ultimi tempi siano appunto i difetti inerenti al regime delle zone.

Queste considerazioni spiegano come si svolgessero in modo naturale ed armonioso gli scambi tra quelle due regioni. E che questo fosse vero non solo in teoria ma anche nella pratica economica, lo stanno a dimostrare le statistiche del secolo scorso, che tutte indicano come, malgrado gli innegabili turbamenti succedutisi nella vita politica ed economica, si fosse stabilito, nei reciproci scambi, un equilibrio.

Prendiamo ad esempio alcune cifre che riflettono gli scambi commerciali della fine del secolo scorso e del principio di questo secolo e vedremo come queste considerazioni si trovino confermate dai fatti:

| Anni | Importazioni dalle zone in Svizzera Fr. | Esportazioni dalla Svizzera nelle zone Fr. |
|---|---|---|
| 1895 | 7.082.000 | 5.199.000 |
| 1896 | 17.685.000 | 5.552.000 |
| 1897 | 18.899.000 | 6.021.000 |
| 1898 | 20.725.000 | 7.663.000 |
| 1899 | 19.370.000 | 7.347.000 |
| 1900 | 19.105.000 | 7.473.000 |
| 1901 | 21.486.000 | 7.844.000 |
| 1902 | 21.221.000 | 8.773.000 |
| 1903 | 21.386.000 | 8.089.000 |
| 1904 | 23.764.000 | 8.312.000 |
| 1905 | 23.046.000 | 8.683.000 |
| 1907 | 23.920.000 | 9.438.000 |
| 1907 | 23.347.000 | 10.841.000 |
| 1908 | 25.395.000 | 11.486.000 |

Sembrerà, attraverso queste cifre, di scorgere una sproporzione tra le esportazioni ed importazioni, in favore delle zone, le cui esportazioni superavano sempre di parecchio le esportazioni della Svizzera. Bisogna chiarire subito che queste cifre non rilevano quello che per Ginevra era una delle massime entrate: il commercio al minuto. Abbiamo infatti già accennato al fatto che Ginevra era prevalentemente improntata ad attività commerciali ed è naturale che il commercio al minuto e tutte le cosiddette esportazioni invisibili (vendita di servizi) comprendendo anche in ciò il traffico di riparazioni e di perfezionamento, avesse una grande influenza sulla bilancia commerciale in favore di Ginevra, commercio che però non era rilevato dalle statistiche ufficiali.

In un interessante rapporto del 9 Ottobre 1923 la Camera di Commercio di Ginevra, riassume i risultati di un'indagine compiuta per stabilire il valore delle zone per Ginevra (1). Il rapporto divide i commercianti ed industriali in quattro categorie, secondo l'importanza degli affari che essi fanno con le zone: commercio all'ingrosso e fabbricazione, commercio al dettaglio, imprese, traffico per riparazioni e perfezionamento. L'inchiesta della Camera di Commercio che si propone di stabilire un ragguaglio tra il valore delle zone per Ginevra nel periodo prebellico e quello che esse hanno nel dopo-guerra, sceglie per l'anteguerra l'anno 1913 considerato come « anno normale ».

Diamo qui le cifre del rapporto della Camera di Commercio per l'anno 1913. Più avanti si vedranno le statistiche che riflettono le esportazioni e le importazioni nel dopo-guerra e che si può dire riassumano ormai l'intero movimento commerciale, essendo le altre voci, come ad esempio il commercio al dettaglio, quasi sparite.

Cantone di Ginevra
(Milioni di Frs.)

| | |
|---|---|
| 1°) Fabbricazione e commercio all'ingrosso: | |
| *a*) Esportazioni secondo la statistica Svizzera del commercio | 9 |
| *b*) Transito | 4 |
| *c*) Traffico con carri e battelli | 2 |
| *Totale* | 15 |
| 2°) Commercio al minuto | 8,5 |
| 3°) Imprenditori, traffico per riparazioni e perfezionamento | 2 |
| *Totale generale* | 25,5 |

(1) *Etude sud la valeur économique qu'ont les zones franches de la haute Savoye et du Pays de Gex pour le Canton de Genéve.* — Ginevra, Atar, 1924.

A proposito del commercio all'ingrosso e della fabbricazione, fa notare il rapporto « che le dichiarazioni di esportazione, considerate in generale come una semplice formalità, erano prima della guerra, assai meno precise che, per esempio, le dichiarazioni fatte, per il pagamento dei diritti di dogana all'importazione » (1). Questo spiega come le cifre date vadano accolte con riserva. Le merci che costituivano la maggior parte del commercio all'ingrosso erano le derrate coloniali, la chincaglieria, i tessuti, scarpe e cioccolato. « Questo gruppo (di merci) — dice il rapporto — faceva nelle zone circa il 21,92% della sua cifra d'affari totale ».

Benchè il commercio al dettaglio sfugga ad una precisa valutazione, tuttavia appare certo dall'inchiesta compiuta che esso teneva, nel quadro degli scambi di Ginevra, colle zone, un posto importante. Gli agricoltori infatti avevano l'abitudine di spendere la maggior parte del ricavato delle loro vendite sul mercato di Ginevra stessa. Nel complesso insomma i reciproci scambi avevano, tra Ginevra e le zone, un andamento assai equilibrato. (Le importazioni delle zone in Svizzera ammontarono per lo stesso anno 1913 a circa 29 milioni).

Per quanto abbiamo precedentemente detto, e attraverso quanto si avrà occasione di dire sui grandi cambiamenti avvenuti nel volume degli scambi tra Ginevra e le zone, in particolare negli anni presenti dopo l'instaurazione del nuovo regime fissato a Territet, si potrà trarre interessanti conclusioni sulle eventuali modifiche al sistema.

Queste considerazioni vanno inoltre applicate anche all'interpretazione delle statistiche che abbiamo dato precedentemente e che riflettono gli anni 1895-1908 e devono servire a spiegare che lo squilibrio che si nota tra le importazioni e le esportazioni svizzere è solo apparente.

Un'altra osservazione da farsi è che tutte le indicazioni statistiche citate sopra, tanto quelle relative agli scambi dal 1895 al 1908 quanto quelle sull'inchiesta della Camera di Commercio di Ginevra, tengono conto della zona d'annessione che, come è noto, aveva una estensione assai grande e quindi un'importanza notevole così per le importazioni di prodotti delle zone che per le esportazioni a destinazione di esse.

Questo ci servirà sopratutto quando tra breve avremo da parlare delle mutate condizioni economiche che influiscono sugli scambi di questi ultimi anni, e che dimostrano, come vedremo, un netto squilibrio che prima non si verificava.

---

(1) *Etudes sur la valeur des zones franches ecc.* — Ginevra, 1923.

Sei anni sono trascorsi da quando nel 1934 fu istaurato il regime delle zone franche quale è stato designato legalmente dalle sentenze dell'Aja e di Territet, per cui si può già avere qualche utile indicazione sull'andamento degli scambi in questi ultimi anni e portare un giudizio sull'utilità del nuovo sistema e sulle sue deficienze che necessariamente si ripercuotono anche sulla vita economica delle regioni.

Occorre, a nostro avviso, per poter esaminare obbiettivamente le relazioni commerciali tra la Svizzera e le zone franche in seguito all'istaurazione del nuovo regime, osservare dapprima come queste relazioni si svolsero nell'immediato periodo che precedette quello attuale.

Cominceremo perciò a riprodurre le cifre che riflettono gli scambi dal 1922 al 1933, dall'anno prima cioè che le zone venissero unilateralmente soppresse dalla Francia, periodo che comprende tutti gli scambi effettuati senza che non si potesse parlare più di zone franche, in quanto queste, come abbiamo ora accennato, furono tolte dal Governo francese.

Va ancora osservato che, benchè da parte francese i prodotti provenienti dalla Svizzera fossero ormai sottoposti alle normali tasse doganali come le altre merci provenienti dall'estero, da parte svizzera invece si mantennero le facilitazioni già accordate ai prodotti delle zone, facilitazioni che, come ebbimo occasione d'osservare più volte durante la prima parte del nostro lavoro, venivano concesse dalla Svizzera senza ch'essa fosse a ciò obbligata da un trattato come era il caso per la Francia verso i prodotti svizzeri.

| Anni | Importazioni dalle zone in Svizzera Fr. | Esportazioni dalla Svizzera nelle zone Fr. |
|---|---|---|
| 1922 | 14.112.000 | 6.186.000 |
| 1923 | 17.691.000 | 5.928.000 |
| 1924 | 13.908.000 | 2.206.000 |
| 1925 | 15.592.000 | 2.135.000 |
| 1926 | 15.443.000 | 1.485.000 |
| 1927 | 13.117.000 | 1.605.000 |
| 1928 | 16.782.000 | 1.775.000 |
| 1929 | 16.946.000 | 1.993.000 |
| 1930 | 16.145.000 | 1.963.000 |
| 1931 | 15.350.000 | 1.520.000 |
| 1932 | 6.931.000 | 210.000 |
| 1933 | 6.930.000 | 207.000 |

Abbiamo già spiegato nel commento ai precedenti dati statistici sugli scambi tra Ginevra e le zone durante gli ultimi anni del secolo passato e i primi dell'attuale, come l'apparente squilibrio tra le importazioni e le esportazioni non sia tale se nelle esportazioni svizzere vengono comprese anche altre voci concernenti traffici che non sono constatati nelle statistiche ufficiali. Ciò che si deve particolarmente notare è la subitanea riduzione che si constata nelle esportazioni svizzere tra gli anni 1923-1924. Per questo, come abbiamo già accennato, la spiegazione va ricercata nel fatto che a partire dal 10 Novembre 1923 la Francia pone le sue barriere doganali alla frontiera svizzera. I produttori svizzeri che avevano difficoltà in quel periodo turbato del dopo-guerra a trovare degli sbocchi ai loro prodotti nelle zone a causa della differenza dei prezzi e per altre ragioni ancora, subiscono un colpo assai duro allorchè devono, oltre tutto, pagare le normali tasse doganali per introdurre i loro prodotti nelle zone.

Si osserverà d'altra parte che invece le importazioni in Isvizzera non subiscono riduzioni di sorta. Questo, come fu già detto sopra, è dovuto al fatto che la Svizzera mantenne le facilitazioni abitualmente accordate all'entrata dei prodotti delle zone. Tuttavia queste facilitazioni vennero concesse solo fino a tutto il 1931 ai prodotti provenienti dalla zona d'annessione, la quale, come fu già avvertito, costituiva un importante mercato per i produttori svizzeri ed una fonte d'approvvigionamento per la Svizzera stessa. Ecco il perchè dalla caduta delle importazioni da 15 milioni circa a circa 7 milioni.

D'altra parte, se le statistiche per le esportazioni della Svizzera segnano una riduzione, sempre durante l'anno 1932, è perchè i prodotti a destinazione della zona d'annessione non sono più computati nel calcolo statistico.

L'anno 1934 segna, nella storia della questione delle zone franche, una importante data. Questo è infatti l'anno in cui vengono introdotte le modificazioni apportate dal nuovo regime che entra allora in vigore.

Si è già più volte ripetuto che i due sostanziali cambiamenti riguardo al precedente periodo di cui abbiamo esaminato sotto la luce statistica le principali caratteristiche, consistono nel ristabilimento delle zone franche e nell'obbligo, sanzionato a Territet, di introdurre in Isvizzera in franchigia i prodotti delle zone, almeno quelli agricoli.

Le cifre di questi ultimi anni sono le seguenti :

| Anni | Importazioni dalle zone in Svizzera Fr. | Esportazioni dalla Svizzera nelle zone Fr. |
|---|---|---|
| 1934 | 5.902.298 | 787.438 |
| 1935 | 6.448.054 | 700.396 |
| 1936 | 6.236.115 | 1.144.903 |
| 1937 | 5.896.891 | 932.650 |
| 1938 | 6.586.543 | 632.608 |

Queste statistiche sono significative in quanto esse permettono già di portare un giudizio sulla esperienza del nuovo regime compiuta in questi pochi anni (1).

Le importazioni nel complesso non subiscono eccessivi sbalzi, tuttavia il primo anno (1934) d'esperimento del nuovo regime rivela una certa riduzione rispetto al precedente (5.613.000 Fr.); ciò sembra dovuto al fatto che i limiti delle zone furono, attraverso il nuovo tracciato, alquanto ridotti e, d'altra parte, al fatto che il controllo è ora assai più severo di prima. L'anno successivo rivela già un aumento rispetto al precedente anno ed anche rispetto al 1933, aumento che viene però a ridursi nei due anni successivi (1936-37) per riprendere di nuovo nel 1938. In riassunto quindi, come abbiamo detto, le importazioni si dimostrano assai costanti nel loro andamento.

Le esportazioni che nel 1932-33, negli anni cioè precedenti immediatamente l'applicazione delle nuove misure concernenti l'istaurazione del nuovo regime, erano circa di 210.000 franchi, nel primo anno d'esperimento (1934) salgono ad un valore di 787.000 Fr. Tale aumento è dovuto al fatto che le esportazioni che prima venivano effettuate dietro normale pagamento delle tasse doganali, vengono ora introdotte a totale franchigia. Se questa nuova proporzione stabilitasi tra le importazioni ed esportazioni risulta migliore per la Svizzera di quella che si verificava negli anni antecedenti all'introduzione del nuovo sistema, tuttavia essa rimane lungi dall'essere soddisfacente. L'anno seguente poi, mentre, come abbiamo già notato, le importazioni salivano, le esportazioni invece subivano una diminuzione che veniva a gravare ancora di più il disavanzo a sfavore della Svizzera.

Indubbiamente, questi squilibrii da un lato sono da imputarsi alle condizioni generali dell'economia che in questo periodo si manifestano assai turbate; ma, d'altro lato però, altre cause intervengono ad accentuare lo squilibrio e a dare al fenomeno un carattere costante

(1) Vedi: *Les zones franches de la Haute Savoye et des pays de Gex.* — Brougg, 1936, pag. 67. Pubblicazione del Segretariato dei Contadini Svizzeri. Ci siamo valsi largamente sia delle cifre citate che delle considerazioni formulate al proposito nella interessante pubblicazione citata.

e non più accidentale. Queste altre cause, che esamineremo più accuratamente in un successivo capitolo, dipendono esclusivamente da alcuni difetti del sistema instaurato recentemente nelle zone franche: quali, ad esempio, la possibilità ai terzi paesi di introdurre i loro prodotti in franchigia nelle zone, le tasse fiscali prelevate dalla Francia alla sua frontiera politica ed altre cause ancora che ci occuperanno più tardi. A riprova del fatto che dei fattori accidentali e momentanei, quali ad esempio le forti differenze di prezzo tra Stato e Stato, influiscono ed accentuano lo squilibrio, basterà osservare le esportazioni dell'anno 1936 salite da un valore di 700.000 Fr. circa dell'anno precedente, a 1.144.903 Fr.

Durante questo tempo il grande rialzo dei prezzi in Francia tende a livellare i prezzi francesi a quelli svizzeri: queste ed altre cause ancora di minore importanza sono, a nostro avviso, il motivo dell'aumento delle esportazioni; cause accidentali, poichè l'anno susseguente ed il 1938 vedono le esportazioni svizzere cadere a 932.650 Fr. nel 1937 e a 632.608 Fr. nel 1938. Si potrà obbiettare che anche nel periodo in cui gli scambi tra la Svizzera e le zone erano regolari ed equilibrati, come abbiamo visto precedentemente citando le cifre che rispecchiavano gli scambi degli anni 1895-1905, la sola bilancia commerciale segnalava sempre un forte disavanzo in favore della Svizzera; ma avevamo inoltre visto come questo disavanzo fosse colmato dalle correnti di esportazioni svizzere formate sopratutto dal piccolo commercio. Che questo non si verifichi più sotto il regime di Territet non lo si può dimostrare con delle cifre esatte; ma certamente le cosidette esportazioni invisibili sono andate fortemente diminuendo a causa sopratutto della soppressione o quasi della vendita detta « del mercato ». Questa vendita infatti che obbligava il venditore a recarsi personalmente sul posto per smerciarvi il proprio prodotto, forniva ai commercianti della città l'occasione di vendere all'agricoltore dei beni e dei servizi che questi non avrebbe potuto procurarsi nelle zone. Le importazioni che si effettuano ora sopratutto per spedizioni ferroviarie od altre, hanno fatto cessare in buona parte queste « occasioni di vendita ». Non che il traffico di riparazione e di perfezionamento delle merci ed il commercio al minuto (esportazioni invisibili) sia completamente cessato; esso è però, secondo le testimonianze di gente bene informata del luogo, fortemente diminuito. Si cita a questo proposito la somma di 250.000 Fr. (1) cifra che si allontana molto dai 9.000.000 Fr. in cui era stato valutato il piccolo commercio e gli altri

(1) *Sécrétariat des paysans Suisses: Les Zones franches de la Haute Savoye et du pays de Gex.* — Brougg, 1936, pag. 67.

traffici di perfezionamento e di riparazione, concernenti l'anno 1913. Anche se di questi 9.000.000 Fr. se ne considera solo la metà per tralasciare di calcolare la zona d'annessione (calcolo quest'ultimo fatto dalla Camera di Commercio di Ginevra per valutare il valore delle piccole zone per il Canton di Ginevra), e se anche al totale che si ottiene sommando le esportazioni vere e proprie e le esportazioni invisibili di ogni sorta, si aggiunge il valore che può venire dal transito, e che è stato valutato a circa 500.000 Fr., si giunge con tutto questo ad una modesta cifra da opporre alle importazioni delle zone, cifra che resta ben lontana dai quasi equilibrati scambi del periodo da noi citato dall'ante-guerra ed anche del dopo-guerra (1895-1908 e 1922-1933).

Resta ancora da notare un fatto che accresce ancora di più il disavanzo della Svizzera e rende più gravoso per essa il nuovo regime. Non bisogna dimenticare a questo proposito che la Svizzera, come abbiamo già nel corso di questo studio più volte rammentato se accordava delle facilitazioni e delle franchigie doganali a certi prodotti delle zone, tuttavia percepiva certi dazi o dazi ridotti su merci che nel sistema attuale entrano in completa franchigia nella Svizzera. Se nel 1932 il valore delle merci importate era 6.931.000 Fr., mentre quello dei prodotti che entravano a tariffa intera era di 1.479.000 Fr. e se nel 1933 su un totale di 6.930.000 Fr. a tariffa intera entravano prodotti per un valore di 1.317.000 Fr., nel 1934 su un totale di 5.902.298 Fr., prodotti per un valore di soli 375.298 Fr., pagavano la tariffa intera alla loro entrata in Isvizzera. I prodotti paganti tariffa intera erano però aumentati di valore nel 1938, anno in cui su un totale di 6.586.543 Fr., il valore dei prodotti sottoposti a tariffa intera fu di 497.854 Fr. Per l'anno 1934 la somma di cui i prodotti delle zone sono stati esonerati grazie all'entrata in franchigia prevista dalla sentenza di Territet, ammonta a 650.000 Fr. calcolando solo i prodotti agricoli, fatta astrazione del latte (1). Da questo si può desumere quale scapito derivi per le Casse federali dall'obbligo dell'entrata in franchigia dei prodotti delle zone.

Agli altri motivi da noi indicati e che avvantaggiano le esportazioni delle zone rispetto alle esportazioni svizzere, si deve anche ricordare questo fatto: numerosi compratori, abituali acquirenti dei prodotti di Ginevra, hanno ormai orientato i loro acquisti verso la Francia, spinti a ciò dalla abitudine contratta nei 10 anni nei quali le zone sono state, non solo politicamente, ma altresì dal lato doganale, legate alla Francia.

(1) Dati desunti dall'opera citata: *Les zones franches* ecc., pag. 69.

Malgrado tutti questi svantaggi che vengono notevolmente a diminuire l'utilità delle zone per la Svizzera, non siamo tuttavia del parere che si debba concludere per la soppressione di esse; crediamo invece che, apportate le necessarie modificazioni al sistema vigente, atte ad eliminarne i difetti, l'attuale regime possa continuare a funzionare utilmente per ambedue le parti; semprechè, bene inteso, le attuali perturbazioni economiche perdano quella acuità che contraddistingue il momento presente, e le relazioni economiche assumano quell'andamento normale che può favorire una evoluzione economica, e portare una costante prosperità.

## Capitolo Secondo

# LE CAUSE DELL'ATTUALE SQUILIBRIO DELLE TRANSAZIONI COMMERCIALI

Esamineremo nel presente capitolo quelli che crediamo siano i principali difetti che intralciano la normale evoluzione degli scambi tra la Svizzera e le zone franche, scambi che logicamente dovrebbero svolgersi sulla base di un equilibrio che non si pretende dover essere assoluto, in quanto è facilmente comprensibile che le zone mantengano sempre una certa superiorità negli scambi in virtù della loro funzione originaria. Questa funzione, come abbiamo visto, era di approvvigionare la città ed il suo immediato vicinato, economicamente e geograficamente isolati dal resto della Svizzera.

A ciò si può obbiettare, e si è da altri obbiettato, che le mutate condizioni economiche e tecniche da un secolo a questa parte hanno completamente cambiato il problema quale esso si poneva originariamente. Ma ciò non toglie che chi consideri quella plaga formata da Ginevra e dal suo vasto e naturale retroterra costituito dal paese di Gex e da una parte del dipartimento dell'Alta Savoia, non può non salutare con simpatia la possibilità offerta a queste regioni di scambiare i loro prodotti su di un piede di reciprocità improntata ad un liberismo economico senza incagli di barriere doganali od altro. Tanto più che le due regioni producono prodotti i quali sono destinati a scambiarsi per loro natura: prodotti agricoli da una parte, beni industriali e servizi dall'altra. Comunque, appartenendo queste due località a Sta-

ti differenti ed essendo questi due Stati d'accordo di offrir loro la possibilità di soddisfare i bisogni dei loro abitanti nel modo più economico, l'istituzione di un organismo che su questi scambi vigili e provveda affinchè essi si effettuino nel modo più conveniente, è cosa che appare della massima importanza e degna dello studio più profondo.

Non vi è d'altra parte da stupirsi se i primi anni di esperimento abbiano rivelato dei difetti a cui si potrà del resto rimediare affinchè il sistema ritrovi un ritmo normale.

Come abbiamo accennato, le cause che provocano l'attuale squilibrio negli scambi possono essere sia di ordine accidentale e temporaneo, sia invece inerenti al regime stesso attualmente in vigore. Dalle prime non ci occuperemo qui poichè esse dipendono a loro volta da fattori vasti e profondi e in generale da condizioni comuni a un gran numero di Paesi e su di essi influiscono variamente fattori di ordine politico e sociale, oltre che economico.

Il secondo gruppo di cause invece vale la pena di essere esaminato più da vicino in quanto può essere eliminato mediante una intesa tra le due parti interessate al regolamento e al buon funzionamento del sistema : la Francia e la Svizzera. Coloro che si sono occupati di questo problema sono in generale concordi nel ritenere che una delle principali cause sia l'introduzione in franchigia dei prodotti di altri paesi nelle zone.

## 1. - Dell'importazione nelle zone dei prodotti di altri Paesi e degli inconvenienti di tale fatto.

Sarebbe del tutto normale che gli altri Paesi del mondo oltre la Francia e la Svizzera potessero esportare i loro prodotti nelle zone nello stesso modo in cui essi effettuano le loro esportazioni in altri Stati cioè sottoponendosi all'ordinario regime doganale che condiziona l'entrata di merci estere in un dato Paese. Anormale è invece il fatto che la condizione privilegiata che dovrebbe essere riservata alla Svizzera e alla Francia e che consiste nel potere introdurre le merci nelle zone senza pagare tasse di natura doganale, è pure accordata agli altri Paesi che insomma nulla hanno a che vedere con la particolare questione delle « zone franche ». Ciò provoca, nel sistema che si è instaurato recentemente per regolare questa questione, degli inconvenienti che, senza volerne esagerare la portata, si possono definire come veramente gravi. Infatti, numerosi sono i paesi che per determinate condizioni economiche interne possono produrre a costi assai mi-

nori che non in altri Paesi. Ciò avviene sia per l'abbondanza di mano d'opera o di capitale o sia anche, per quanto riguarda la produzione agricola, per la maggior quantità di terre fertili a disposizione. Su queste cause interferiscono poi variamente motivi di ordine politico e sociale di cui gli effetti si fanno sovente profondamente sentire sul sistema produttivo, cause che non è possibile qui naturalmente soffermarsi ad esaminare più a lungo.

Citiamo qui alcune cifre che riflettono le importazioni e le esportazioni comparate, della Francia, Svizzera e degli altri Paesi nelle e dalle zone: (1)

Anno 1934:

| | Importazioni nelle zone Franchi | Esportazioni dalle zone Franchi |
|---|---|---|
| *Francia*: | 85.413.000 | 48.726.000 |
| *Svizzera*: | 6.568.000 | 31.020.000 |
| *Altri Paesi*: | 15.474.000 | 14.000 |

Queste cifre permettono di rilevare come sia la Svizzera che risente, più della Francia e degli altri Paesi, dei malefici effetti di questo stato di cose.

Questo trova in parte la sua spiegazione in ciò che fu detto sopra: se vi è infatti un Paese in cui i costi di produzione sono elevati, è proprio la Svizzera. Numerose e vastissime sono le cause per cui la Svizzera si trova su di un piede di svantaggio a questo proposito rispetto agli altri Paesi; esse, in generale, sono legate alla posizione geografica che la Svizzera stessa occupa.

Benchè le cifre sugli scambi delle zone nel 1938 con altri Paesi permettano di mitigare le precedenti asserzioni, tuttavia esse non fanno che provare che i difetti del sistema permangono tuttora:

Anno 1938:

| | Franchi |
|---|---|
| *Esportazione di altri Paesi nelle zone* . | 28.796.000 |
| *Esportazione delle zone in altri Paesi* . | 94.400 |

Per portare rimedio a questo stato di cose converrebbe sopprimere il permesso concesso ad altri Paesi di esportare in franchigia nelle zone e lasciare questo permesso solo alla Svizzera e naturalmente alla Francia. Per effettuare ciò la Francia e la Svizzera potrebbero accordarsi per prelevare, ciascuna nazione attraverso le proprie dogane, la normale tassa doganale per quei prodotti di altri Paesi che, attraverso il territorio francese o svizzero, siano diretti nelle zone

(1) Cifre tratte dall'opera citata: *Les zones franches* ecc., pag. 49.

franche. La Svizzera dovrebbe naturalmente versare la somma prelevata, attraverso questi diritti doganali sui prodotti degli altri Paesi, alla Francia. Se, d'altra parte, la Francia si opponesse a chè la Svizzera prelevasse delle tasse per conto suo (della Francia) essa stessa potrebbe prelevare dei diritti doganali alla frontiera politica delle zone colla Svizzera, dove già essa preleva attualmente dei diritti fiscali. Non dovrebbe essere insomma difficile arrivare ad un accordo che verrebbe ad eliminare uno dei più gravi inconvenienti dell'attuale regime.

## 2. - I diritti fiscali prelevati dalla Francia alle importazioni.

Abbiamo già accennato nella prima parte del nostro studio al carattere e all'origine delle tasse che la Francia preleva alla sua frontiera sulle importazioni. Questo diritto le fu riconosciuto alla Corte dell'Aja ed è certo che la Francia non sarà disposta a perdere un introito notevole che le deriva dal prelievo di queste tasse fiscali, con il solo scopo di favorire il commercio della Svizzera verso le zone. Tuttavia è certo che se la Francia volesse arrivare all'istituzione di un sistema che regoli i rapporti economici tra le zone e la Svizzera sulla base della maggiore prosperità e dell'interesse comune, non dovrebbe esitare a sopprimere questo diritto fiscale. Ciò significherebbe forse una menomazione della sua sovranità ma certamente sarebbe una misura ispirata a quel senso di conciliazione e di collaborazione internazionale a cui la Francia ha sempre affermato di attenersi.

Sul diritto in sè stesso di prelevare questa tassa fiscale si potrebbe discutere a lungo; a noi basta osservare che, come tutte le tasse doganali in generale a lato della loro funzione economica di proteggere l'industria nazionale dalla eccessiva concorrenza straniera, hanno anche una funzione fiscale che è di procurare attraverso il prelevamento di questa tassa una entrata al Tesoro, ogni diritto di carattere fiscale prelevato all'entrata delle merci, ha esso pure carattere doganale. Quindi si potrebbe concludere che le tasse prelevate dalla Francia a titolo fiscale all'introduzione delle merci estere ed in particolare quelle prelevate all'entrata dei prodotti svizzeri nelle zone, hanno veramente quel carattere doganale che si era voluto evitare per i prodotti svizzeri scambiati con quelli delle zone, scambio che doveva avvenire in teoria su di un piede di liberale reciprocità.

Il fatto che nel precedente sistema regolante i rapporti economici tra Ginevra e le zone non si prelevava, per l'entrata dei prodotti sviz-

zeri in zona alcuna tassa nè fiscale nè tanto meno doganale, mostra, al paragone coll'attuale sistema, la fondamentale differenza che esiste oggi.

È vero che un notevole miglioramento alle condizione esistenti prima è stato apportato il 17 aprile 1934 quando la Francia cessò di applicare le sopratasse all'importazione del 4 e 6% stabilendo un tasso uniforme del 2%. Tuttavia sussiste il principio sostanzialmente ingiusto in linea di diritto e di fatto, il quale impedisce un regolamento migliore della questione.

### 3. - La possibilità per le zone di esportare tutti i prodotti in Isvizzera.

Il regime consacrato dalla sentenza di Territet permette ai produttori delle zone di esportare non solo la quantità della produzione totale che è abitualmente consacrata alle esportazioni, ma tutta la produzione, quindi compresa quella che abitualmente viene consumata sul posto dagli stessi produttori. Il produttore delle zone non ha, e questo è evidente, il dovere o l'obbligo di esportare tutta la sua produzione, ma ha solo la facoltà di farlo; di questa facoltà però egli usufruirà ed usufruisce normalmente poichè esso trova un grande utile nel vendere i suoi prodotti sul mercato di Ginevra o della Svizzera in generale, dove, come è noto, i prezzi sono notevolmente più alti che negli altri Paesi in generale e nelle zone in particolare. Dal punto di vista svizzero quindi, l'esportazione totale di prodotti delle zone viene a portare pregiudizio ai produttori svizzeri, specialmente agricoli, che si vedono costretti a non trarre dalla vendita se non un utile minimo o nessun utile più. È per questo che la delegazione svizzera a Territet sostenne il punto di vista di permettere sì l'esportazione, ma fatta astrazione della parte normalmente consacrata al consumo locale; si erano perciò chiesti dei « crediti all'importazione » che tenessero conto di questi elementi.

L'introduzione però di un sistema che tenga conto nell'esportazione della parte che viene consumata sul posto, produrrebbe delle complicazioni in quanto sarebbe certo difficile di calcolare quello che ogni abitante delle zone dovrebbe consumare, per poi fissare la quantità da esportarsi, come è stato osservato dagli arbitri a Territet (1) ed anche basandosi su delle medie di produzione e di esportazione degli anni precedenti, si ostacolerebbe probabilmente la nor-

(1) Vedi sentenza arbitrale di Territet - Vol. 1.

male evoluzione economica delle zone attraverso una eccessiva cristallizzazione dell'insieme del fenomeno produttivo e del consumo. Tuttavia non si può non riconoscere l'anormalità di questa situazione prodotta dal fatto che gli abitanti e produttori delle zone fanno arrivare da Paesi lontani dei prodotti che essi stessi producono in abbondanza ma che esportano nelle loro totalità; tipico è l'esempio del burro che proviene in massima parte dalla Danimarca (60-70%) benchè nelle zone se ne produca una quantità superiore al normale consumo. Questi inconvenienti devono essere ricollegati alla franchigia concessa agli altri Paesi per l'esportazione nelle zone, di cui abbiamo già parlato, e sono da collegarsi anche allo sconcerto economico attualmente esistente e che produce una così grande differenza dei prezzi; ed è probabile che per molto tempo ancora non si possa intravvedere il ritorno ad una situazione normale; forse anche per questo sono stati fissati quei contingenti all'importazione di cui abbiamo già discorso; essi si sono però rivelati, al dire degli agricoltori svizzeri, in particolare per quanto riguarda il bestiame (1), più onerosi di quello che si prevedeva, ma sino al 1944 non si potranno sottoporre a revisione.

### 4. - La differenza di popolazione.

L'equilibrio esistente nelle relazioni economiche tra la Svizzera e le zone si manteneva su di una base soddisfacente per ambedue le parti prima della guerra, anche perchè vi era un certo equilibrio quantitativo tra le popolazioni delle due regioni. Infatti negli ultimi anni del secolo scorso e nell'attuale sino alla guerra mondiale mentre la popolazione di Ginevra, in continuo aumento, si aggirava sui 100 mila a 120 mila abitanti, la popolazione delle zone ammontava a circa 200 mila abitanti. È certo che il rapporto tra queste due popolazioni era abbastanza proporzionato. Mutilate della « zona di annessione » che costituiva la maggior parte della zona sarda ed aveva una grande importanza dal punto di vista economico, le zone ora, coi loro 35 mila abitanti, non hanno più la medesima importanza di una volta (2). Siamo tuttavia d'opinione che non sia questo un difetto essenziale e tale da rendere inevitabilmente inefficace ogni possibile soluzione soddisfacente del problema. Un miglior regolamento negli scambi sulla base di un equilibrio abbastanza costante farebbe sparire questa differenza.

---

(1) *Les zones franches*, op. cit. del Segret. contad. svizz., pag. 56.

(2) *Les zones franches*, op. cit. del Segretar. contad. svizz., pag. 58.

### 5. - Gli anormali confini delle zone.

Non vogliamo qui ritornare su quanto fu già detto nella prima parte del nostro studio sul difettoso tracciato stabilito per delimitare le zone franche, tracciato che non ha evidentemente tenuto conto di alcuni essenziali bisogni delle popolazioni dei luoghi e della normale evoluzione della vita economica delle zone. Rimandiamo quindi a quanto è detto sopra.

## Capitolo Terzo

## DEGLI EFFETTI E DELLE RIPERCUSSIONI DELLE IMPORTAZIONI DALLE ZONE SULL'ECONOMIA ED IN PARTICOLARE SULL'AGRICOLTURA SVIZZERA (1)

Abbiamo esaminato precedentemente gli scambi che avvengono tra la Svizzera e le zone, visti nel loro complesso, ed abbiamo notato come sotto l'attuale sistema si presenti un notevole scompenso tra di essi. Vogliamo ora osservare alcune di queste correnti commerciali ed in particolare quelle provenienti dalle zone, esaminandole nelle ripercussioni ch'esse determinano sull'economia di Ginevra ed in particolare sull'agricoltura.

Non tutti i prodotti importati producono infatti i medesimi effetti ed è perciò particolarmente interessante di seguirli nei loro effetti particolari.

### 1. - Legumi.

Diamo in primo luogo le cifre che rispecchiano le importazioni di legumi dal 1925 al 1937 e che permettono anche solo da un primo esame di rendersi conto della situazione:

(1) Poichè sarebbe dare un quadro incompleto della questione delle zone nel presente regime il tralasciare di tracciare brevemente gli effetti sull'agricoltura di Ginevra e svizzera in generale, e poichè d'altra parte la sola opera che questo speciale aspetto abbia trattato in modo approfondito, è l'interessante pubblcazione del Segretariato dei Contadini svizzeri « Les zones franches de la Haute Savoye et du Pays de Gex» da noi già più volte citata nel corso del nostro studio, così abbiamo tratto da essa non solo le cifre concernenti le importazioni in Isvizzera dalle zone ma anche interessanti considerazioni e conclusioni ad esse inerenti. Abbiamo pure seguito, ritenendolo il più razionale, l'ordine di esposizione della pubblicazione citata, per questo aspetto del problema.

Importazione di legumi

| Anni | Grande zona Q.li | Piccole zone attuali Q.li | Fr. |
|---|---|---|---|
| 1925 | 29.145 | 14.242 | 436.000 |
| 1926 | 27.319 | 13.938 | 520.000 |
| 1927 | 28.373 | 13.045 | 625.000 |
| 1928 | 31.813 | 14.121 | 756.000 |
| 1929 | 33.976 | 15.936 | 735.000 |
| 1930 | 41.007 | 22.441 | 1.075.000 |
| 1931 | 44.263 | 27.122 | 972.000 |
| 1932 | | 29.838 | 1.377.000 |
| 1933 | | 34.970 | 1.486.000 |
| 1934 | | 28.667 | 1.068.000 |
| 1935 | | 29.664 | 1.236.000 |
| 1936 | | 27.863 | 1.060.000 |
| 1937 | | 23.372 | 966.000 |

Gli agricoltori del cantone di Ginevra che vedevano in altri tempi nella produzione importata dalle zone un « aiuto » per l'approvvigionamento della città, hanno ora in questa stessa produzione una concorrente che minaccia di soffocare la loro. La causa di ciò dev'essere ricercata nell'inconveniente inerente al regime in vigore e già precedentemente ricordato, consistente nella possibilità offerta alle zone di esportare la totalità della loro produzione in Isvizzera. Ciò che a prima vista si nota nelle cifre citate è il progressivo aumento delle esportazione delle piccole zone (che solo ora contano) aumento che, venuto a sovrapporsi all'aumentata produzione locale, (le superfici coltivate passano a Ginevra da 333 ettari nel 1929 a 406 ettari nel 1934) viene così a creare una situazione particolarmente sfavorevole per i coltivatori ginevrini, dato che i coltivatori delle zone, sopratutto per il cambio favorevole, trovano ogni interesse a smerciare i loro prodotti che hanno un costo di produzione assai basso, sul mercato di Ginevra. Le soluzioni che si possono prospettare a questo problema possono riassumersi dicendo che, o si limita con qualunque mezzo artificiale l'entrata eccessiva di prodotti delle zone, oppure è opportuno che gli agricoltori di Ginevra indirizzino la loro attività a colture non così duramente colpite dalla concorrenza.

## 2. - Patate.

Per le patate la situazione, viceversa, non è così cattiva come nel caso dei legumi; infatti le importazioni registrate dalle zone non col-

piscono duramente i coltivatori di questi prodotti a Ginevra. Ecco alcune cifre:

Importazioni di patate dalle piccole zone in Isvizzera

| Anni | Q.li | Fr. |
|---|---|---|
| 1929 | 11.500 | 121.000 |
| 1930 | 11.116 | 144.000 |
| 1931 | 10.462 | 125.000 |
| 1932 | 17.812 | 192.000 |
| 1933 | 21.056 | 208.000 |
| 1934 | 20.663 | 180.000 |
| 1935 | 31.765 | 298.000 |
| 1936 | 31.907 | 320.000 |
| 1937 | 15.760 | 180.000 |

Il consumo della città è valutato a circa 170 mila quintali e la produzione totale delle zone a 200 mila quintali. Quindi se la produzione totale delle zone fosse importata in Isvizzera questo produrrebbe evidentemente una concorrenza eccessiva. Ma, come si rileva dalle cifre sopra citate, le importazioni delle zone sono rimaste ben al disotto di questa quantità per cui non sembra probabile che esse debbano costituire un pericolo per i produttori locali ma piuttosto un aiuto a questi. Del resto, la cifra ultima da noi citata riguardante il 1937 e che raggiunge i 15.760 quintali di patate mostra una tendenza ad una diminuzione della quantità di patate importate rispetto agli anni precedenti.

### 3. - Viticoltura.

Anche nel campo dei vini la situazione non si presenta affatto pericolosa per quanto riguarda la concorrenza tra i vini prodotti in zona e quelli della regione ginevrina.

Notiamo che la sentenza di Territet ha fissato a 8 mila ettolitri all'anno il contingente di vini ammessi in fanchigia e questo contingente non fu nemmeno raggiunto negli anni successivi.

(Contingente = 8000 hl.)

| Anni | Importazione Ettolitri | Franchi |
|---|---|---|
| 1934 | 4.078 | 218.805 |
| 1935 | 3.520 | 127.713 |
| 1936 | 5.013 | 202.587 |
| 1937 | 3.668 | 214.480 |

## 4. - Uova.

Quanto alle uova, la produzione nazionale svizzera è lungi dal bastare al consumo interno per cui l'apporto di uova dalle zone anzichè un pericolo per il mercato interno rappresenta, crediamo, un valido contributo.

Ecco il quantitativo delle importazioni d'uova :

| Anni | Importazione d'uova dalle piccole zone in Svizzera | |
|---|---|---|
| | Q.li | Fr. |
| 1929 | 1.300 | 298.000 |
| 1930 | 1.543 | 316.000 |
| 1931 | 1.255 | 279.000 |
| 1932 | 2.079 | 352.000 |
| 1933 | 2.469 | 438.000 |
| 1934 | 1.472 | 262.000 |
| 1935 | 1.655 | 246.000 |
| 1936 | 1.782 | 293.000 |
| 1937 | 1.489 | 248.000 |

In sostanza quindi le importazioni di uova si mantennero su di una linea all'incirca uguale a quella che avevano un tempo e quindi in questo campo il nuovo regime non ha prodotto alcun effetto notevole.

## 5. - Il bestiame.

È questo un campo particolarmente delicato poichè le epidemie che frequentemente si producono rendono necessarie severe misure da parte della polizia veterinaria, le quali sono sovente intese a far cessare completamente le importazioni sino a che il pericolo d'infezione sia passato.

La sentenza di Territet ha fissato dei contingenti per l'ammissione di capi di bestiame, che vengono ripartiti tra un piccolo numero di importatori e la cui importazione non può avvenire se non attraverso alcuni uffici doganali solamente. Le importazioni si sono svolte in questa quantità negli anni 1934-37 :

| | Contingenti | Importazioni di bestiame | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1934 | 1935 | 1936 | 1938 |
| Buoi, tori e mucche | 1000 | 324 | 760 | 972 | 606 |
| Vitelli | 3000 | 392 | 1515 | 1119 | 159 |
| Suini | 1000 | 197 | 508 | 442 | 418 |

Benchè i massimi di importazione di bestiame legalmente permessi mediante i contingenti annuali non siano stati mai raggiunti, tuttavia anche le importazioni effettivamente avvenute recano pregiudizio, a detta dei competenti, al mercato svizzero per due motivi: la produzione svizzera di bestiame è superiore in generale al normale consumo interno per cui l'importazione dalle zone è considerata come un inutile soprappiù; in secondo luogo, a quanto sembra, il controllo veterinario per le importazioni dalle zone, non abbastanza severo, costituirebbe un pericolo di contagio per la stessa produzione svizzera. Va tuttavia osservato, a questo proposito, che se è vero che il mercato svizzero ha sovrabbondanza di bestiame, il mercato ginevrino al contrario che non produce sufficientemente potrebbe, a nostro parere, venire utilmente rifornito dalle zone mediante, naturalmente, un più severo controllo veterinario. Mentre si potrebbe cercare di esportare in altri paesi il restante della produzione svizzera.

### 6. - Il latte ed i prodotti affini.

La questione del latte è, si può dire, una delle più dibattute nell'ambito del problema delle importazioni delle zone in Isvizzera. Infatti questa questione tocca degli interessi che hanno radice nella vita economica stessa di tutta quanta la Svizzera. Per prospettare la questione occorre fare le seguenti premesse che hanno notevolmente mutato il problema dal come esso si presentava originariamente. Il mercato del latte è infatti organizzato ora su di un piano nazionale. I produttori sono raggruppati in cooperative locali, le quali fanno parte di federazioni cantonali o regionali, le quali a loro volta sono membre dell'Unione centrale svizzera dei produttori del latte. Un meccanismo assai complesso funziona per il regolamento dei prezzi che sono fissati su di una base unica per tutto il mercato svizzero e questo prezzo viene mantenuto ad un livello artificiale per mezzo di sovvenzioni federali le quali in parte vengono pagate dagli stessi produttori agricoli attraverso dei supplementi sulle entrate (1). Senza di ciò il prezzo diminuirebbe sensibilmente data la sopraproduzione. È naturale quindi che il contingente quotidiano di 25.300 litri fissato dalla sentenza di Territet per il latte da importarsi dalle zone abbia provocato delle vivaci reazioni da parte delle sfere agricole svizzere. Il consumo quotidiano di Ginevra è valutato a circa 75 mila litri di cui 40 mila litri possono essere forniti dal Cantone stesso, 30 mila dalle regioni sviz-

(1) *Les zones franches*, pubbl. del Seg. Sv. Cont., op. cit., pag. 118.

zere vodesi limitrofe ed il resto, sempre a detta degli ambienti agricoli svizzeri, dalle altre parti della Svizzera (1). Ecco come si stabiliscono le importazioni dalle zone in Isvizzera dopo l'introduzione dei nuovi contingenti:

Contingente ammesso

in franchigia: { (25.000 litri di latte al giorno) (95.300 q.li di latte al giorno).

| Anni | Q.li | Fr. |
|---|---|---|
| 1934 | 95.300 | 1.753.051 |
| 1935 | 95.300 | 1.763.050 |
| 1936 | 95.300 | 1.763.050 |
| 1937 | 73.726 | 1.714.128 |

Come si vede mentre nei primi anni il contingente fissato era completamente utilizzato, viceversa la tendenza si mostra negli ultimi tempi al non utilizzo totale del contingente concesso ed appaiono quindi anche troppo esagerate le apprensioni dei circoli agricoli svizzeri. Un fatto che va notato in questo problema del latte nei riguardi dell'importazione delle zone è che mentre non vi era ancora sul mercato mondiale la crisi oggi esistente, i produttori svizzeri non avevano difficoltà all'introduzione di latte dalle zone in quanto essi potevano trasformare il loro latte, o eventualmente lo stesso latte delle zone, in formaggio o burro che trovava facile vendita all'estero. La situazione è ora cambiata nel senso che l'esportazione di formaggio svizzero è resa molto difficile dalle circostanze economiche internazionali ed è questa una delle cause per cui gli agricoltori invocano una maggiore protezione per la loro industria. Bisogna però notare che, dato che il prezzo interno svizzero è fissato su di una base costante e che gli importatori svizzeri lo hanno, ad un prezzo minore di quello usato per la vendita, dai produttori delle zone, un evidente guadagno lo fanno gli stessi importatori svizzeri; questo beneficio però, sempre a detta delle sfere agricole svizzere, sembra che non compensi la perdita da essi subìta per la sopra-produzione provocata dal latte delle zone (2).

Per completare l'esposto sulla questione del latte nel quadro del problema delle zone franche, diamo qui le cifre concernenti l'importazione di burro e formaggio negli anni 1934-37:

(Il contingente fissato dalla sentenza di Territet per questi due prodotti è di 650 Q.li per il burro e di 2.500 Q.li per il formaggio):

(1) Cfr. Pubbl. Segret. Cont. Sv., op. cit., pag. 119.
(2) Cfr. la citata pubblicazione del Segr. Sviz. Cont., pagg. 123-124.

Importazione di burro e formaggio dalle zone

| Anni | Burro Q.li | Burro Frs. | Formaggio Q.li | Formaggio Frs. |
|---|---|---|---|---|
| 1934 | 611 | 203.990 | 458 | 79.596 |
| 1935 | 640 | 209.317 | 1220 | 216.207 |
| 1936 | 650 | 220.517 | 904 | 156.063 |
| 1937 | 596 | 220.208 | 1486 | 285.775 |

*

Abbiamo rapidamente passato in rivista le principali importazioni delle zone ed abbiamo esaminato quali ripercussioni queste importazioni producano sull'economia di Ginevra in particolare e su quella svizzera in generale. Poichè necessariamente gli effetti che si producono su di un settore di una economia nazionale, si propagano per contraccolpo agli altri settori dell'economia medesima, alla medesima guisa di un corpo gettato in uno specchio d'acqua che propaga i cerchi, prodotti dall'urto, in zone sempre più vaste. Benchè resterebbe, per dare delle importazioni un quadro completo, da parlare di numerosi altri prodotti, noi tuttavia ci siamo limitati ad esaminare solo le ripercussioni dei principali prodotti, di quelli cioè che ai fini del nostro studio, riescano i più interessanti e che diano le caratteristiche salienti delle manchevolezze e dei pregi del regime attuale. In particolare bisogna osservare che due produzioni sopratutto rappresentano per l'economia svizzera un pericolo nel senso che, ammessi in franchigia, senza limitazione o con limitazioni troppo esigue, essi minacciano di recare un danno alla totalità dall'agricoltura svizzera che, come è noto, costituisce la base di tutta l'economia svizzera. Questi due prodotti sono da una parte i legumi e dall'altra il latte.

A torto quindi si invoca una protezione più severa per tutti i prodotti importanti dalle zone. Se questo infatti è vero per alcuni prodotti i quali effettivamente meritano d'essere protetti, non è vero per altri che costituiscono invece o possono costituire, se meglio regolati, nelle loro importazioni, un contributo prezioso per la stessa economia svizzera.

# PARTE TERZA

## Il problema delle soluzioni della questione delle zone Franche

*

Che la questione delle zone sia un problema non risoluto risulta e crediamo sia dimostrato dalle considerazioni che precedono e che tendono a far risaltare le manchevolezze che rendono imperfetto il funzionamento del regime nuovamente istituito dalle sentenze dell'Aja e di Territet, e che ad una soluzione si debba arrivare lo dimostrano inoltre le insistenti proteste che di tanto in tanto si levano da parte di autorità o di circoli economici o di persone politiche che auspicano l'instaurazione di nuovi sistemi o misure atte a modificare lo stato di cose esistente e a promuovere un miglior regime.

Ma chi da un punto di vista obbiettivo si pone alla ricerca delle possibili soluzioni da dare a questo problema è inevitabilmente portato dalla sua ricerca a porsi per primo una domanda che si può dire è la stessa che da secoli ormai si pongono gli economisti e che racchiude in sè vastissime altre questioni: è in fondo il problema del libero scambio e del protezionismo. Il protezionismo e il libero scambio sono sistemi che presentano entrambi vantaggi e svantaggi. Che col libero scambio i primi superino i secondi non potrebbe affermarsi in modo assoluto e generale se non considerando l'economia sociale nel suo complesso e nella sua secolare evoluzione. Se invece si considerino le diverse economie nazionali in particolari stadii del loro sviluppo, ogni affermazione generica manca di fondamento, non potendosi a priori escludere che in determinate condizioni storico-economiche un paese possa essere avvantaggiato dalla protezione doganale allo stesso modo che diverso sarà l'interesse delle singole classi sociali di fronte all'uno o all'altro sistema, o meglio ancora all'una o all'altra misura doganale (1). È chiaro che nella questione che ci occupa, questo conflitto di sistemi si pone, ma è ugualmente evidente

(1) G. Valenti: *Principi di scienza economica*, pag. 242. — Firenze, 1921, II vol.

che la soluzione di questo problema non si avrà con astratte teorie che abbiano il sopravvento sopra altre teorie. La soluzione la si avrà qui solo tenendo presente tutti gli elementi che riflettono il caso particolare, tenendo conto di quali potranno essere in determinate circostanze di luogo o di tempo le conseguenze dell'adozione dell'uno o dell'altro regime, dell'una o dell'altra misura, tenendo sempre conto dei vantaggi o dei danni che l'una o l'altra può provocare.

Più in particolare la questione che qui si pone è quella di sapere se meritino più protezione, nell'ambito dello stesso paese o di una stessa regione, i produttori o i consumatori e come il conflitto d'interessi tra di loro possa essere conciliato. Ed un'altra questione correlativa alla precedente sarà di sapere se l'aumento di prezzo di cui fruisce il produttore protetto rappresenterà altrettanta perdita pel consumatore che potrebbe acquistare una merce più a buon mercato.

Rispondere a questa domanda con precisione è, secondo noi, una cosa quasi impossibile; poichè se è vero che il consumatore dovrà, come effetto immediato sopportare l'esatto aumento del prezzo, il che inciderà naturalmente sul suo bilancio industriale o domestico, non è men vero che tale perdita potrebbe essere in tutto od in parte compensata da altri vantaggi indiretti derivanti da un maggior sviluppo dell'industria nazionale, il che può in tempo più o meno lungo provocare un maggior benessere dell'economia nazionale in generale e quindi giovare anche allo stesso consumatore che aveva dapprima subìto una perdita. A questo proposito non va mai perso di vista che non si può parlare di una classe generale di produttori o di una classe generale di consumatori poichè ciascun individuo raggruppa nella sua persona la stessa qualità di produttore e consumatore. Un'altra constatazione che qui va fatta è che mentre i produttori posseggono sempre dei difensori dei loro interessi nelle organizzazioni che li raggruppano o dei deputati che li difendono nei Parlamenti, i consumatori invece quasi mai sono organizzati per la difesa dei loro particolari interessi. « La condizione di consumatore è generale e comune e quindi interessa meno; quella di produttore è specifica e quindi interessa di più » (1).

*

È sopratutto, crediamo, sotto questo rapporto che va bene considerata la questione delle zone franche. E difatti vediamo che in generale, negli scritti o nei discorsi su questo argomento, si sono pre-

(1) G. Valenti: *Principî di scienza economica.* — Firenze, 1921, II vol, pagg. 247-248.

se sopratutto le difese degli interessi dei produttori ed in particolare degli agricoltori per arrivare a concludere, sotto questo punto di vista, che la soppressione delle zone si imponeva a breve scadenza e che ciò avrebbe certamente risolto ogni difficoltà e l'agricoltura svizzera sarebbe stata di molto sollevata nella lotta per la difesa degli interessi nazionali svizzeri. Questo proposito fu d'altra parte ripetutamente espresso dallo stesso Consiglio di stato di Ginevra nelle sue richieste al Consiglio federale affinchè questi riprendesse di nuovo in esame la questione e entrasse in trattative con la Francia per concordare la soppressione delle zone. Il Consiglio federale non accondiscese a queste richieste e consigliò una più lunga esperienza del sistema prima di fare un passo da cui non si sarebbe potuto in futuro più recedere. E questo è anche spiegabile considerando che dopo aver sostenuto un lungo processo alla Corte dell'Aja per ottenere un giudizio favorevole, sarebbe ora ridicolo che la Svizzera dovesse chiedere alla stessa Francia che questa sentenza sia annullata o che si riprenda a negoziare per l'annullamento di essa. Una forte tendenza si manifesta quindi, come abbiamo detto, per la soppressione delle zone, tendenza che tuttavia non è ancora riuscita a prevalere per il rifiuto opposto dagli organismi centrali esecutivi di voler ritornare a breve scadenza su una decisione già presa. Evidentemente quello che sopratutto ha indotto i circoli agricoli svizzeri a prendere un atteggiamento negativo di fronte al problema delle zone e a chiederne la soppressione, fu il contenuto della sentenza di Territet che in sostanza, come abbiamo già visto, imponeva alla Svizzera di introdurre in franchigia la totalità della produzione delle zone.

*

Alla tendenza che vorrebbe arrivare alla soppressione delle zone si oppone un'altra tendenza che sostiene invece che la prosperità della regione di Ginevra non può derivare che dal mantenimento delle zone stesse. È un'associazione, l'« Association pour le maintien des franchises de 1815-16 », che sostiene questo punto di vista e che attraverso delle pubblicazioni di propaganda cerca di dimostrare il grande vantaggio che potrebbero ottenere i consumatori dal nuovo regime che metterebbe loro a disposizione delle merci più a buon mercato di quello ch'essi potrebbero ottenere se le merci stesse entrassero pagando i diritti doganali. Bisogna però dire che questo punto di vista è sostenuto semplicemente da affermazioni che non hanno nessuna base scientifico-economica nè rivelano lo sforzo per arrivare veramente a discernere gli effettivi elementi del problema. Invece il punto di vista degli

agricoltori, che, come abbiamo detto tende alla soppressione delle zone, è sostenuto da fondamenti assai più serii e da inchieste assai profonde compiute negli ambienti agricoli e dove si vede che il punto di vista sostenuto, benchè sia dettato da ragioni d'interesse particolare, si sforza di conciliare questo interesse particolare coll'interesse generale dell'economia svizzera.

Abbiamo in riassunto quindi tre tendenze : la prima che decisamente arriva a chiedere la soppressione delle zone, la seconda che al contrario ne richiede il mantenimento, ed infine la terza, che rappresenta una tendenza moderata, è quella sostenuta dal Consiglio federale che afferma doversi aspettare, prima di prendere una decisione definitiva, che l'esperienza possa dare degli effettivi elementi per questa decisione.

La soppressione equivarrebbe ad ammettere nettamente la soluzione protezionistica della questione; e, d'altra parte, l'ammissione di questa tesi equivarrebbe ad una soluzione estrema nel senso che si arrischierebbe, nella protezione di una categoria di persone, gli agricoltori, che in fondo costituiscono una esigua minoranza nella regione di Ginevra (7%), di trascurare gli interessi di altre categorie di persone (i consumatori in generale) non meno meritevoli di protezione. Poichè d'altra parte non tutti i prodotti importati dalle zone costituiscono una minaccia per l'esistenza economica degli agricoltori di Ginevra, ammettere la soluzione estrema implicante la soppressione delle zone significherebbe semplicemente sostituire ad un sistema non privo d'inconvenienti come l'attuale un altro sistema che presenterebbe indubbiamente degli altri svantaggi seppur di diversa natura ed entità. Abbiamo infatti visto che solo i legumi ed il latte introdotti in franchigia sono suscettibili di portare pregiudizio all'agricoltura svizzera. Ora, il non concedere più le franchigie anche ad altri prodotti che non vengono affatto a disturbare il mercato svizzero, significherebbe che per annullare uno svantaggio si eliminerebbe nel medesimo tempo anche dei vantaggi, cosa che appare illogica. Lasciare le cose come stanno attualmente equivarrebbe d'altra parte perpetuare uno stato di cose che a concorde giudizio di coloro che hanno studiato la questione, appare dannoso sotto molti aspetti.

In presenza di ciò molto più razionale appare la soluzione intermedia che, senza sopprimere addirittura le zone, si propone di modificare lo stato di cose esistente e di temperare l'attuale sistema con opportune misure. Infatti come abbiamo visto prima, sarebbe un er-

rore applicare a questo caso degli schemi economici astratti che non terrebbero in debito conto tutti gli elementi che compongono la questione.

Abbiamo infatti visto che sarebbe difficile di individuare gli interessi sia dei produttori che dei consumatori poichè sovente le due qualità si ritrovano nella medesima persona.

*

La soluzione intermedia dovrebbe consistere nel cominciare a modificare il sistema esistente togliendo quei difetti che sono in generale indicati da coloro che si occupano di questa questione, come le principali cause dell'attuale squilibrio. E in seguito l'adattare continuamente alle circostanze ed alle condizioni economiche che via via si mutano, il sistema instaurato dovrebbe essere compito dell'organismo preposto al regolare funzionamento del regime. Questa soluzione avrebbe inoltre il pregio di tener conto delle passate condizioni storiche che indubbiamente hanno un peso nella ricerca della soluzione del problema. Basti pensare, per questo, che la convenzione franco-svizzera del 1921 fu respinta dal popolo svizzero in seguito alla domanda di referendum nel 1923; e che probabilmente le cause di questo rifiuto sono da ricercarsi appunto nelle contingenze storiche che accompagnarono il nascere di questa questione e a cui sono legati i suoi successivi sviluppi. La brusca interruzione di questo naturale evolversi storico provocato dalla convenzione del 1921 aveva avuto come reazione il rifiuto nato nella coscienza popolare. La soluzione moderata infine, sarebbe la naturale applicazione di quell'articolo 435, 2° capoverso, del trattato di Versailles che proponeva alla Francia ed alla Svizzera di regolare il regime delle zone che non corrispondeva più alle condizioni allora esistenti. L'esperienza quindi dovrebbe continuare ma su basi differenti da quelle esistenti, su basi che si dimostrino più efficaci al buon funzionamento del regime, quali possono apparire dalla pura breve esperienza del sistema in questi sei ultimi anni (1934-1939). Ed il compito di adeguare il sistema alle attuali condizioni, dovrebbe spettare esclusivamente ad economisti che dell'affare delle zone abbiano una sicura conoscenza.

Le considerazioni d'ordine giuridico e politico non dovrebbero entrare in gioco nella ricerca della soluzione più opportuna di questa questione. O meglio dovrebbero entrare, ma solo sussidiariamente per ricercare le forme secondo le quali il trapasso dalla vecchia situazione alla nuova che si verrebbe a creare, avvenisse senza che ciò dovesse

significare una lesione di sovranità o di prestigio di ciascuna delle due parti. E non vorremmo che si potesse credere, da quanto abbiamo esposto, che la cosa sia considerata da noi in un aspetto troppo semplicistico. Sarebbe infantile infatti il nascondere le gravi difficoltà che si porrebbero a chi volesse apportare una modificazione sostanziale alle condizioni attuali del regime delle zone. Perchè anche ammesso che la ricerca del sistema economico più opportuno fosse stata trovata, le altre difficoltà d'ordine giuridico e d'ordine politico potrebbero solo essere risolte con la reciproca buona volontà delle Parti d'arrivare ad un regolamento soddisfacente della questione. E che le difficoltà di quest'ordine, giuridico e politico, siano assai gravi, è dimostrato dal fatto che furono proprio delle difficoltà di questo genere che fecero sorgere il conflitto tra la Francia e la Svizzera, conflitto che si terminò solo dopo circa 10 anni alla Corte dell'Aja che, come è noto, diede ragione alla tesi svizzera. Bisognerebbe quindi che una mutua comprensione nata dall'idea della protezione dei reciproci interessi, e inspirata da un'alta visione di collaborazione internazionale, animasse le due parti nella ricerca della soluzione al problema.

Per ritornare alle possibilità di una soluzione del problema visto nel suo aspetto economico, le modificazioni da apportarsi al sistema attualmente in vigore implicherebbero certo dei sacrifici e delle rinuncie da parte di ambedue le Parti, sacrifici che però sarebbero largamente compensati qualora il nuovo regime funzionasse in modo soddisfacente. Ma sacrifici sopratutto si esigerebbero da parte francese. Una delle personalità più in vista e delle più competenti in questa questione, il signor P. Comte ci diceva recentemente a proposito di questo affare delle zone, che « la questione aveva perso gran parte dell'interesse che aveva al momento in cui le zone erano state create, anche perchè esse sono ora molto più piccole di una volta ».

Questo pensiero dimostra che una delle principali modificazioni al sistema che si auspicherebbero da parte svizzera sarebbe un'amplificazione delle zone alla loro grandezza originaria, modificazione che se implicherebbe una notevole rinuncia da parte francese d'altra parte gioverebbe molto non solo per gli industriali e commercianti di Ginevra che vedrebbero un più grande ed interessante mercato quale sbocco alla loro produzione, ma anche agli stessi abitanti delle zone che, da questi aumentati scambi, senza impacci doganali ritrarrebbero indubbio vantaggio. Inoltre, cosa essenziale, ciò riporterebbe gli scambi ad un relativo equilibrio, che è certo il primo requisito per un regime da adottarsi.

*

Se dovessimo enumerare le modificazioni che, a nostro avviso, andrebbero apportate all'attuale sistema, modificazioni che non significherebbero una interruzione delle tradizioni storiche ed economiche delle zone e Ginevra, ma solo un adattamento di queste alle attuali circostanze, ci esprimeremmo come segue:

1°) Ristabilimento di tutta o di una parte della « grande zona » ricollegata alla attuale zona sarda.

2°) Migliore delimitazione delle attuali zone con particolare riguardo all'eliminazione della strettoria che unisce la zona sarda al paese di Gex.

3°) Misure da prendersi in accordo colle dogane svizzere e francesi per evitare che i prodotti dei paesi terzi entrino nelle zone in franchigia e relative possibili eccezioni per quei prodotti che si rivelassero necessari ad un normale sviluppo economico delle zone senza recare pregiudizio eccessivo all'economia ginevrina e svizzera in generale.

4°) Soppressione del controllo fiscale alla frontiera politica francese, controllo che non tanto per l'onere materiale quanto per le eccessive formalità che comporta, è di grave impaccio agli scambi, mentre non rappresenta un introito interessante per il Tesoro francese.

5°) Maggior incremento da darsi alla vendita cosiddetta « del mercato » pur lasciando sussistere le vendite in spedizioni.

6°) Più frequente revisione dei contingenti ammessi in franchigia così da poter seguire meglio le fluttuazioni del mercato. Contingenti, che però dovrebbero essere, in « condizioni normali », soppressi per dar luogo al normale gioco della domanda e dell'offerta su liberi mercati.

7°) Più ampi poteri concessi alla commissione franco-svizzera d'intervenire, qualora le particolari contingenze economiche lo richiedano, per sorvegliare i prezzi ed eventualmente limitare od aumentare gli scambi da una o dall'altra parte.

8°) I produttori di Ginevra dovrebbero raggrupparsi per una migliore organizzazione delle esportazioni nelle zone, cosa che singolarmente riesce alquanto difficile e non può sostenere la concorrenza.

9°) Gli importatori svizzeri di prodotti delle zone dovrebbero creare un organismo incaricato di accentrare i prodotti stessi per una più razionale distribuzione sul mercato locale, per spedire i detti pro-

dotti verso altre parti della Svizzera e, qualora questo convenga, anche verso paesi stranieri.

10°) È consigliabile che da parte delle Camere di Commercio interessate si facciano inchieste ed indagini frequenti e regolari sui bisogni, sui prezzi dei consumi, sul valore delle merci, ed in generale su quanto riguarda l'attività economica delle regioni interessate.

Non vogliono queste brevi indicazioni essere che le grandi linee cui, crediamo, dovrebbe ispirarsi la preparazione di un nuovo sistema che regoli i rapporti economici tra la Svizzera e le zone franche. Inutile dire che numerosi altri problemi si riconnettono a quelli succintamente elencati la cui soluzione potrà esigere un profondo studio ed una migliore e più pratica conoscenza di questioni di dettaglio del problema centrale. Inoltre, come fu già da noi prima avvertito, numerosi e gravi saranno e si aggiungeranno ai precedenti, i problemi d'ordine giuridico e politico alla cui soluzione solamente è condizionata la soluzione del problema economico. Tuttavia un principio che, crediamo, dovrà sempre preoccopare i negoziatori dovrà essere quello che il problema da risolvere è di natura economica e va risolto quindi con criteri economici mentre non vanno sopravalutati gli altri problemi d'ordine giuridico e politico per non arrischiare di fare di questi delle questioni separate e distinte dall'altro poichè, ripetiamo, se il problema centrale è problema economico, gli altri di natura giuridica o politica formano col primo un tutto unico che, sebbene di aspetti diversi, sarebbe grave errore separare ed eccessivamente distinguere.

*

Non ci nascondiamo tuttavia che alla proposta di questo piano per modificare il regime esistente, coloro i quali invece sostengono che l'unica soluzione possibile è la soppressione delle zone, avranno motivo a parecchie obbiezioni. Le zone, secondo il punto di vista di costoro, hanno perduto la loro funzione originaria: Ginevra, essi dicono, può oggi essere approvvigionata perfettamente dalle restanti parti dell'economia svizzera: le circostanze che condizionavano l'esistenza delle zone sono talmente mutate, e quindi, sempre secondo il loro punto di vista, le zone hanno perso ogni ragione di essere soppresse.

A nostro modo di vedere questo ragionamento non risolve il problema, nè sposta solo gli elementi.

La soluzione protezionistica della soppressione delle zone si adatta benissimo alle attuali contingenze economiche e alle epoche

di crisi in generale, potendo in questi casi la Svizzera limitare od aumentare le importazioni secondo le convenienze. Ma questo sistema fà di circostanze eccezionali, la normalità; esso cioè considera eccezionali i « tempi normali » e normali invece i momenti di crisi. Ora, quantunque i tempi attuali possano indurre a pensare che questo sia realmente così, tuttavia ragionevolmente non si può non pensare che la normalità è costituita, nel campo economico, dai momenti in cui gli uomini per soddisfare nel modo più completo i loro bisogni cercano anche di soddisfarli nel modo più economico per mezzo degli scambi aumentati.

Ora, se ciascun Stato dovesse vietare le importazioni di quei prodotti per i quali la produzione nazionale può provvedere ma ad un costo maggiore, questo significherebbe una sicura decadenza del commercio internazionale e non è certo su questa via che bisogna incamminarsi.

Nel caso di Ginevra e delle zone franche, se è vero, come si afferma, che Ginevra può essere sufficientemente approvvigionata dalla restante parte della Svizzera, questo non esclude che una parte di quei prodotti che possono essere forniti ad un prezzo minore dell'economia delle zone, sempre parlando di « tempi normali », possano essere lasciati introdurre in franchigia in Isvizzera; perchè i prodotti svizzeri potranno essere più proficuamente esportati, mentre Ginevra può essere più economicamente rifornita. Tipico è il caso, già citato, del latte che veniva, per quella parte eccedente il consumo, trasformato in formaggi ed esportato con vantaggioso profitto anche per la stessa agricoltura svizzera. Ma questo, si obbietta, avviene in circostanze normali.

Si risponde a questo proposito che il sistema regolante i rapporti tra le zone e Ginevra dovrà anche prevedere i casi eccezionali meglio di quanto l'avesse già fatto il precedente sistema ponendo così al riparo dai troppo bruschi turbamenti l'economia svizzera svantaggiata dalle condizioni degli alti costi. Non fa dubbio, vogliamo ancora ripeterlo, che se una località ha la scelta tra il ricevere dei prodotti da luoghi lontani e luoghi vicini e da questi ultimi ancora, a minor prezzo, la scelta deve ragionevolmente cadere sulla possibilità di riceverli dai luoghi vicini.

Un'ultima osservazione ci sembra dovere essere detta per sostenere il punto di vista del mantenimento delle zone: la Svizzera si trova, nei rispetti della Francia, in una situazione di favore datale dalla sentenza dell'Aja; questa sanziona infatti un privilegio economico nei confronti della Francia, di cui è inutile diminuire la por-

tata; sarebbe, d'altra parte, illogico cedere questo privilegio senza ottenere delle serie compensazioni che certamente non si otterrebbero se si venisse a sopprimere puramente e semplicemente le zone. È invece sulla base di questo privilegio e dell'utilità che ne può derivare alla Svizzera ed anche alla Francia (attraverso l'introduzione in franchigia in Isvizzera) che si può e si dovrebbe trovare una sistemazione di questa questione, tale da realizzare e concretare questa reciproca utilità.

Se, non tenendo conto delle precedenti considerazioni, si procedesse di comune accordo colla Francia alla soppressione del regime delle zone, instaurando al posto del diritto eccezionale che regola ora i rapporti di quelle regioni, il diritto comune col collocare le dogane alle frontiere politiche, non sarebbe forse Ginevra, a lungo andare, un peso per l'economia svizzera in generale?

Non va dimenticato a questo proposito l'esempio del Canton Ticino, anch'esso economicamente separato dal resto della Svizzera e che, seguendo la logica economica, dovrebbe costituire un tutto colla Lombardia, mentre ne è separato invèce dalle barriere doganali. Sono note le rivendicazioni che questo Cantone ha presentato per essere aiutato economicamente; la questione non è ancora stata risolta.

Non si verrebbe a creare una situazione analoga per Ginevra, situazione che potrebbe essere resa ancora più grave dal fatto che la regione di Ginevra ha dietro di sè tutto un passato di abituali scambi con le zone, facilitati dall'assenza di interposte dogane, ed ha orientato le sue correnti importatrici ed esportatrici in questo senso?

Sono tutte considerazioni queste che dovranno essere ben ponderate prima di dare una definitiva soluzione al problema, e, a nostro avviso, se tutte le evenienze saranno esaminate a fondo, la soluzione derivante dalla graduale modificazione del sistema oggi in vigore dovrà imporsi.

# Allegati

## I.

## TESTO DELLA SENTENZA DEL 7 GIUGNO 1932 DELLA CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE DELL' AJA

Per questi motivi,

La Corte,

per sei voti contro cinque,

d e c r e t a

Sulla questione formulata all'Art. 1., 1°) capoverso, del compromesso:

che, tra la Francia e la Svizzera, l'Art. 435, 2°) capoverso, del Trattato di Versailles, con i suoi allegati, non ha abrogato e non ha per scopo di far abrogare le stipulazioni del Protocollo delle Conferenze di Parigi del 3 novembre 1815, del Trattato di Parigi, del 20 novembre 1815, del Trattato di Torino, del 16 marzo 1816 e del Manifesto della Corte dei Conti di Sardegna del 9 settembre 1829 relativi alla struttura Doganale ed economica delle Zone franche dell'Alta Savoia e del Paese di Gex.

Sulle questioni contenute nell'art. 2°, 1°) capoverso, del compromesso:

Che il Governo Francese deve retrocedere la linea doganale conformemente alle stipulazioni dei suddetti trattati ed atti, questo regime dovendo restare in vigore fin tanto che non sarà stato modificato dall'accordo delle parti;

Che la retrocessione della linea doganale non toglie, al Governo Francese, il diritto di prelevare, alla frontiera politica, dei diritti fiscali che non abbiano il carattere di tasse doganali;

Che sia d'uopo prevedere, dato che le zone sono mantenute, una

importazione di merci in franchigia od a tasse ridotte attraverso la linea delle Dogane Federali, in favore dei prodotti delle zone;

Che si dia atto al Governo Svizzero della dichiarazione relativa a questa materia, fatta dall'incaricato del detto Governo alla Corte all'udienza del 22 aprile 1932;

Che viene fissata al 1° gennaio 1934 la data alla quale la retrocessione della linea delle Dogane Francesi debba essere effettuata.

## II.

## REGOLAMENTO ARBITRALE RELATIVO ALLE IMPORTAZIONI IN ISVIZZERA DEI PRODOTTI DELLE ZONE FRANCHE

(Territet, 1° dicembre 1933)

ART. 1.

Le importazioni in Isvizzera dalle zone franche del Paese di Gex e dell'Alta Savoia si effettueranno nelle condizioni previste dal presente Regolamento.

ART. 2.

Entreranno in Isvizzera in totale franchigia di diritti doganali, senza limitazione di quantità, i prodotti originarii e in provenienza dalle zone franche all'infuori di quelli specificati all'art. 3°), e cioè:

I prodotti dell'agricoltura ed i rami affini,

I prodotti minerarii allo stato grezzo,

I prodotti della caccia e della pesca nelle zone.

Agg. all'Art. 2. Gli animali di razza bovina e suina saranno considerati come prodotti originarii delle zone alle seguenti condizioni:

i tori ed i buoi dovranno essere nati e allevati nelle zone oppure esservi stati introdotti da più di due anni;

le mucche dovranno essere nate e allevate nelle zone o essere state introdotte prima dell'età di due anni;

i vitelli dovranno essere nati e esser stati allevati nelle zone e i suini dovranno essere nati e allevati nelle zone, oppure esservi stati introdotti da più di tre mesi.

ART. 3.

I prodotti fabbricati o manufatti, originarii e provenienti da stabilimenti industriali situati nelle zone franche, entreranno in Svizzera in totale franchigia di diritti doganali nei limiti dei crediti all'importazione da fissarsi periodicamente, tenendo conto, da una parte, della capacità di produzione delle zone al momento dell'applicazione del presente Regolamento e del loro normale sviluppo industriale e, d'altra parte, degli sbocchi altri che in Svizzera, sia nelle zone, sia sia nel rimanente territorio Francese, sia in altri Paesi.

Per ciò che concerne le nuove industrie, i loro prodotti saranno ammessi al beneficio del contingentamento solo nella misura in cui l'impianto di queste industrie potrà essere considerato come richiesto dal normale sviluppo economico delle zone.

ART. 4.

In deroga alle disposizioni dell'Art. 2., dei contingentamenti o altre restrizioni potranno tuttavia essere stabiliti, temporaneamente per ciò che concerne l'importazione in Isvizzera di alcuni prodotti specialmente designati, nel caso in cui la loro importazione:

*a*) apportasse, per delle circostanze impreviste ed eccezionali, dei gravi inconvenienti per il mercato dei Cantoni Svizzeri limitrofi;

*b*) fosse aumentata, in modo anormale, in seguito ad una produzione forzata o industrializzata.

ART. 5.

I due Governi prenderanno accordi per facilitare il reciproco traffico di riparazione e rifiniture tra il territorio Svizzero e le zone franche.

ART. 6.

I due Governi prenderanno quelle misure di controllo e di sanzione penale proprie ad impedire le frodi. Il sistema di controllo deve funzionare in modo da non intralciare il funzionamento del regime previsto dal presente regolamento.

ART. 7.

Sarà costituita all'entrata in vigore del presente regolamento una Commissione permanente Franco-Svizzera. Essa verrà composta da tre membri francesi e da tre membri Svizzeri. Il Presidente, che

verrà alternativamente scelto tra i membri Francesi e quelli Svizzeri, sarà designato dalla Commissione stessa.

Egli non avrà un voto preponderante.

Questa commissione avrà lo scopo:

1°) d'appianare le difficoltà che possono risultare dal funzionamento del regime previsto dal presente regolamento;

2°) di proporre quelle misure di controllo atte ad impedire le frodi all'importazione in franchigia in Isvizzera;

3°) di sorvegliare l'esecuzione delle misure di controllo in collegamento con le Autorità doganali dei due Paesi;

4°) di proporre le modificazioni da apportare, in virtù dell'Articolo 3, ai crediti all'importazione industriale;

5°) di dare preavviso a proposito dell'applicazione eventuale dell'Art. 4°.

Nel caso in cui un accordo non sia intervenuto in seno alla Commissione, la questione sarà sottoposta senza ritardo ai due Governi per essere risolta per via diplomatica o, all'occorrenza, per la procedura prevista dall'Art. 8.

ART. 8.

Ogni controversia che possa sorgere tra i due Governi sull'interpretazione o sull'applicazione del presente regolamento o del suo allegato e che non si sia potuta risolvere durante un ragionevole periodo di tempo sia dalla Commissione mista, sia per via diplomatica, sarà deferita, su richiesta d'una delle Parti, ad un arbitro unico designato di comune accordo dai due Governi, e, in mancanza d'accordo, secondo le regole enunciate qui appresso per la designazione dei membri del Tribunale Arbitrale.

Ciascuna parte potrà tuttavia esigere che la controversia sia portata davanti a un Tribunale arbitrale composto di 5 membri di cui due saranno scelti l'uno dalla Francia, l'altro dalla Svizzera, e tre altri di comune accordo dalle Parti. Se un accordo non si potesse raggungere dalle Parti per questa designazione, o se una delle Parti non indicasse il suo arbitro nello spazio di tre mesi, a cominciare dalla domanda indirizzata a questo scopo da una Parte all'altra, la o le designazioni necessarie saranno fatte, su domanda d'una sola delle Parti, dal Presidente della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, oppure nel caso in cui questi sia Cittadino svizzero o francese, dal Vice Presidente oppure, se occorra, dal Membro più anziano della Corte.

In caso di morte, di dimissione, o di impedimento d'uno degli arbitri, sarà provvisto alla sostituzione nel modo fissato per la nomina.

Il Tribunale determinerà egli stesso la procedura, che dovrà essere contradditoria. Egli stabilirà, in caso di contestazione, sulla sua competenza. Ad esso si potrà adire su richiesta unilaterale.

Il Tribunale risolverà *ex aequo et bono* i punti in discussione che non siano d'origine giuridico. La decisione del Tribunale sarà definitiva.

ART. 9.

Il presente Regolamento, che entrerà in vigore il 1° Gennaio 1934, implica la revocazione di tutte le disposizioni precedenti incompatibili con esso. Esso non potrà essere modificato se non con l'accordo delle Parti.

In applicazione immediata dell'art. 4, delle limitazioni alle franchigie doganali sono previste dall'Allegato a questo Regolamento.

F.to: OSTEN UNDEN.

JOHN BALDWIN.

J. LOPEZ OLIVAN.

# Bibliografia

## I. - OPERE E ARTICOLI


Association genevoire pour le maintien des zones franches de 1815 et 1816. - Numerosi brevi opuscoli sulla questione, pubblicati sopratutto nel 1934 (que vant la zone franche pour Genève?).

G. Bérard: Vari rapporti alla Commiss. degli Affari esteri del Senato francese presentati su questa questione. (Rapporto n. 102 dell'8 marzo 1924 e n. 159 del 24 dicembre 1927). — *Genève, la France et la Suisse,* 4 vol. (Arm. Colin, 1927).

P. Bernus: Articolo pubblicato sull'argomento nella rivista « L'Esprit international (Aprile 1930).

R. Bozon: *L'affaire Franco-suisse des Zones Franches.* — Paris, 1934.

W. Burckhardt: Articolo sul'argomento pubblicato sulla « Revue de droit international et de legislation comparée. — Aprile 1930.

*Camera di Commercio di Ginevra*: Studio sul valore economico delle zone franche. — Ginevra, ottobre 1923.

L. Charoussset: *Les zones franches de la Haute Savoye et du pays de Gex.* — Annecy, 1902.

L. Cramer: *La question des zones franches.* — Berna, 1919.

— *Une capitulation du Conseil Federal: L'abandon des zones franches.* — Genève, 1921.

R. Dell: *The problem of the zones,* nella « The Nation », Saturday January, 1921.

M. Ferrero - 3 Volumi: I vol.: *La France veut elle garder la Savoye;* II vol.: *Genève, Gex et Savoie;* III vol.: *Annexes.* — Annecy. 1918.

Folliet et Duval: *La verité sur la zone franche.* — Thonon, 1902.

P. Francoz: *Le nouveau regime des zones franches de la Haute Savoye et du Pays de Gex.* — Parigi, 1935.

Ch. Gide: Articolo pubblicato sulla rivista « La paix par le Droit ». — Parigi, 1924.

P. Pictet: *Zone franches de la Haute Savoye et du pays de Gex.* — Lausanne, 1928.

— *L'affaire des zones devant la Cour de la Haye.* Conferenza. — Ginevra, 1931.

— *Après l'arrêt de la Haye* - Conferenza. — Ginevra, 1922.

*Secretariat des paysans Suisses* - Les zones franches de la Haute Savoye et du pays de Gex. — Brugg, 1936.

H. Trémaud: *La question des Zones franches devant la C.P.I.I.* - Tesi di dottorato. — Parigi, 1931.

E. Waldkirch: *Art. 435 des Versailles Vertrager in seines rechtlichen Bedeutung.* — Aarau, 1924.

## II. - DOCUMENTI UFFICIALI

Principalmente sono da consultarsi a questo proposito gli atti della Corte Permanente di Giustizia Internazionale dell'Aja:

Serie C, numeri 17-I (4 volumi).

Serie C, numeri 19-I (5 volumi).

Serie C, numero 58 (1 volume).

Di indispensabile consultazione sono pure:

I. - La Sentenza arbitrale del 1° dicembre 1933, relativa all'importazione in Isvizzera dei prodotti delle zone franche del paese di Gex e dell'Alta Savoia.

II. - Gli annessi regolamenti.

III. - Il decreto ministeriale francese concernente la delimitazione delle zone franche, del 15 dicembre 1933.

Per chi vorrà indagare più profondamente nella questione, specie dal punto di vista storico, indicheremo i testi dei seguenti trattati:

Trattato di Parigi del 20 novembre 1815 (per il paese di Gex).

Trattato di Torino del 16 marzo 1816 (per la zona sarda).

Manifesto della Reale Camera dei Conti del 19 dicembre 1829 - Torino (per la zona di St. Gingolph).

Trattato di Versailles - Art. 435.

Compromesso d'arbitraggio tra la Francia e la Svizzera, del 30 ottobre 1924.

Decreto Federale approvante il precedente compromesso del 26 marzo 1925.

# Indice

*Prefazione* . . . . . Pag. 5
*Introduzione* . . . . . » 7

PARTE PRIMA

Il nuovo regime delle zone franche determinato dalla sentenza dell'Aja e dalla sentenza arbitrale di Territet . . . . » 11

CAPITOLO PRIMO:
Breve cenno sugli antecedenti storici sino alla sentenza di Territet » 11

CAPITOLO SECONDO:
La sentenza arbitrale di Territet nelle sue disposizioni essenziali » 16

CAPITOLO TERZO:
L'organizzazione interna delle zone ed il funzionamento del sistema concordato a Territet . . . . . » 20
Le zone franche nella loro configurazione geografica . . . » 21
Le ispezioni e le misure di controllo nelle zone . . . . » 22
Le tasse fiscali prelevate dalla Francia . . . . . » 23
La commissione permanente franco-svizzera . . . . . » 24
Il sistema di vendita detto « del mercato » . . . . . » 26
Le relazioni tra le zone franche ed il restante territorio francese . » 27

PARTE SECONDA

Le conseguenze dell'applicazione del nuovo regime sulle relazioni commerciali e le ripercussioni sulla vita economica . . » 29

CAPITOLO PRIMO:
I rapporti economici tra Ginevra e le zone franche . . . . » 29

CAPITOLO SECONDO:
Le cause dell'attuale squilibrio delle transazioni commerciali . » 38
1. - Dell'importazione nelle zone dei prodotti di altri Paesi e degli inconvenienti di tale fatto . . . . . » 39
2. - I diritti fiscali prelevati dalla Francia alle importazioni . » 41
3. - La possibilità per le zone di esportare tutti i prodotti in Isvizzera . . . . . » 42
4. - La differenza di popolazione . . . . . » 43
5. - Gli anormali confini delle zone . . . . . » 44

Capitolo terzo:

Degli effetti e delle ripercussioni delle importazioni dalle zone sull'economia e in particolare sull'agricoltura svizzera . . Pag. 44
1. - Legumi . . . . . » 44
2. - Patate . . . . . » 45
3. - Viticoltura . . . . . » 46
4. - Uova . . . . . » 47
5. - Il bestiame . . . . . » 47
6. - Il latte ed i prodotti affini . . . . . » 48

PARTE TERZA

Il problema delle soluzioni della questione delle zone franche . » 51

ALLEGATI

I. - Testo della sentenza del 7 giugno 1932 della Corte Permanente di Giustizia Internazionale dell'Aja . . . . . » 61
II. - Regolamento arbitrale relativo alle importazioni dei prodotti delle zone franche . . . . . » 62